

シリーズ憲法
の論点④「財
政制度の論点
」 国立国会
図書館調査及
び立法考査局
2004年12月

ISBN

4-87582-608-7

調査資料
2004-1-d

財政制度の論点

山 田 邦 夫

2004年12月

現在、両議院に設置された憲法調査会では、日本国憲法についての調査が継続しており、平成17年には最終報告書が提出される予定である。シリーズ「憲法の論点」は、憲法調査会の論議に資するため、国立国会図書館調査及び立法考査局において、多岐にわたる憲法論議の中から幾つかの論点を取り上げ、争点、主要学説及び諸外国の動向等を簡潔にとりまとめたものである。

目次

はじめに

I 財政民主主義と憲法

II 租税法律主義の諸問題

III 予算による財政統制の諸問題

1 予算単年度主義

2 内閣の予算提出権と国会の議決権

3 財政規律

4 特別会計・財政投融资

IV 決算による財政統制の諸問題

1 国会の決算審議

2 会計検査院

V 公金支出制限と私学助成問題

おわりに

要旨

- ① 財政は国民生活全般と密接な関係をもつ。財政民主主義は、「国民の、国民による、国民のための財政」の実現を企図する。元来、議会制度も立憲主義も、課税や財政支出に対する納税者の同意権が確立していくなかで成立したものである。
- ② 財政民主主義の原則は、国民主権を根本理念とする日本国憲法にも貫かれている。日本国憲法における財政国会中心主義とは、国の財政処理権限を、国民代表機関である国会の議決に係らしめ、その統制のもとに置こうとするものである。財政国会中心主義は、憲法上、収入の面における租税法律主義、支出の面における国会議決主義、予算・決算による財政統制といった原則に具体化されている。
- ③ 1990年代はじめのいわゆるバブル崩壊以後顕著になったわが国の財政危機は、近年の憲法論議にも影響を与えている。簡潔かつ明快に、健全財政や財政規律を憲法上義務づけよという議論も多い。
- ④ しかし、憲法が規定する個別の財政原則に立ち入ってみれば、その各々が財政規律に深い関係があることを見いだすことができる。

まず租税法律主義については、年金保険料が税としての性質を有しないかという議論がある。年金財政も危ぶまれているなかで、この観点は重要な意味をもつ。また、予算による財政統制については、これこそ財政健全化の中心課題であるが、予算単年度主義・会計年度独立の原則の問題、国会の予算修正権の問題、特別会計と財政投融资の問題がきわめて重要である。さらに、決算による財政統制については、国会の決算審査の方法と会計検査院の機能のあり方が重要である。

- ⑤ 公金支出制限条項は、財政民主主義の観点に立った財政規律を規定したものであるが、憲法上の問題としてはむしろ私学助成をめぐる論争が戦後ながらく続けられてきた。
- ⑥ 海外主要国の憲法における財政条項も、基本的には財政民主主義の原則に基づいたものであるが、財政規律について厳格な規定を有する例は少ない。とはいえ財政赤字の問題は、程度の差こそあれ各国共通の課題である。多くの国ではこの問題を克服すべく、民間企業における経営理念・手法を公共部門に応用するといった試みを行っているが、財政民主主義の観点からは、こうした手法に基づいた成果に対する評価を議会の判断に委ねようとしているところが重要である。

はじめに

日本国憲法の中で「財政」は1章9か条を占める。国政は財政を中心として動いており、国会における毎年の審議と活動には常に国の予算がその核心にある。

しかし、1か条だけで千万言が費やされてきた第9条と異なり、財政条項はどちらかといえば地味な存在であり、私学助成問題以外にはあまり議論の対象とならなかった。わずかに継続費や宗教団体への支出制限などが思い浮かぶが、前者については平和主義との関連で、後者については政教分離との関連で、いわば副次的に議論されてきたにすぎなかった。

近年活発になってきた憲法論議においては、財政条項に関する議論は従来と様変わりしている。関心の焦点は今や財政の健全化に移っている。これは、いうまでもなく現在わが国が直面している深刻な財政危機に起因する。

では、財政の健全化を促すために、または財政危機の解決のために、憲法は何をなすのだろうか。あるいは憲法を改正しなければ健全財政は実現されないのだろうか。

本稿では以下に、財政民主主義の原則について簡単な解説を行った後に、憲法の財政条項に関する問題をテーマを区切って掲げ、そのテーマごとに現下の見直し論や改正論を提示する。その上で、各テーマをめぐる主要な学説または研究者による提言類を挙げ、テーマによっては判例、政府見解または主要国の事例をとりあげて、見直し・改正論を考える上での材料に供したい。

I 財政民主主義と憲法

(1) 財政立憲主義・財政議会主義と財政民主主義

国の財政処理は、主として行政の領域に属す

るが、これを国民代表機関である議会の統制のもとに置かなければならないという原則は、近代国家の憲法における基本原則のひとつとなっている。国の財政は、国民生活と密接な関係を持ち、かつ国民の負担に直接関わるものであって、その適正な運営は国民の重大な関心事だからである。

こうした財政立憲主義または財政議会主義についてその淵源を求めれば、国王の課税権に対する議会の同意権をめぐる抗争が行われたヨーロッパ中世後期にまで遡ることができる。英国では、1215年のマグナ・カルタにおいて、国王は議会の同意なしに課税することができないと定められ、1628年の権利の請願を経て、1689年の権利章典では、税の徴収のみならずその使途についても議会の同意が必要であるとされた。フランスでも、財政問題がフランス革命の一つの動機となったのであり、1789年の人権宣言では、税の収支両面に対する統制権が市民と議会に与えられている。米国においても、「代表なければ課税なし」のスローガンにみられるように、英本国による一方的課税が独立革命の引き金となった。

これらの歴史的事実が示すのは、財政立憲主義の確立が近代的議会制度発達の一つの主要な原動力となったということであり、近代的議会制度とは、ある意味で財政に対する国民の統制を確立するために成立したものであるともいえる。

財政議会主義は、議会主義そのものが、選挙権の拡大に伴い民主政的なものへと進化してきたことに対応して、財政民主主義へと深化・拡大したとされる。財政民主主義は、「国民の、国民による、国民のための財政」の実現を企図する。すなわち、国の財政は、主権者たる国民に由来するものであり、国民の意志にもとづいて処理され、国民全体の利益、幸福のために運営されなければならない。そして財政民主主義の実現には、財政に対する統制を議会に委ねる

のみならず、主権者たる国民が直接に財政運営の監視や個々の政策形成に関与しなければならないとされる。

(2) 日本国憲法における財政民主主義と財政国会中心主義

財政立憲主義または財政議会主義は、日本国憲法においては、財政国会中心主義として表現される。すなわち憲法第7章「財政」の冒頭に、第83条として、「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、財政処理の一般原則が掲げられている。以下、具体的な基本原則として、収入の面における租税法律主義（第84条）、支出の面における国会議決主義（第85条）、予算の国会議決主義（第86条）、予備費や皇室費に対する国会の権能（第87条、第88条）、および決算の国会への提出（第90条）が示されるとともに、財政状況の国会・国民への報告が義務づけられている（第91条）。さらに財政処理の原則として宗教団体等への公金支出を禁ずることにより、国家の中立性を保つとともに、財政民主主義の見地から公費濫用の防止を図っている（第89条）。

財政国会中心主義を掲げる日本国憲法第7章が、財政民主主義の原則を要請するものであることはいうまでもない。財政処理に関する権限の行使を国会の統制のもとに置くのは、国民主権の原理に基づいているからである。のみならず、内閣が国の財政状況につき国会および国民に報告しなければならないとする第91条の規定も、財政を監視するのは最終的には国民であるとの立場にたつものであり、本章における財政国会中心主義の原則が、単に形式的な財政国会議決主義ではなく、財政民主主義を意味するも

のであることを示すとされる。

(3) 明治憲法との比較

現憲法における財政国会中心主義は、明治憲法における財政規定と比較した場合に、一層重要な意味を有していることが理解される。

財政議会主義は、明治憲法においても採用されていたものの、法文上、議会による財政監督には多くの制約が設けられ、政府の財政処理権限の独自性が確保されていた。財政について議会に認められたのは、それに対する協賛権であって最終決定権ではなく（第64条第1項）、その協賛権についても重要な制限が課せられていた。すなわち、定額以内の皇室経費（第66条）および一旦協賛を経た継続費（第68条）については議会の協賛は不要とされ、また既定費、法律費および義務費については、議会は政府の同意なくして廃除削減できないとされていた（第67条）。さらに、予算が成立しない場合の「前年度予算施行主義」の制度（第71条）、また勅令による「緊急財政処分」（第70条）や国庫剰余金の「責任支出」（第64条第2項）など、議会による事前統制を経ない財政行為が認められていた¹。

日本国憲法が第83条以下に掲げる財政の基本原則においては、財政議会主義に対する明治憲法のような例外を一切認めず、財政民主主義の原則を徹底させている。

第83条は、それ以下の規定を包括する総則的な規定であるが、こうした総則的規定を掲げる憲法は諸外国にはあまり例がなく、本来は財政民主主義に関する個別の規定があれば足りるべきものとも考えられる。それにもかかわらず憲法がとくにこれを置いたのは、明治憲法がたどった歴史的経緯に鑑みて、財政に対する議会

1 もっとも、実際には、予算議定権を梃子に、第1回帝国議会のときから議会は政府に対し大きな影響力を行使し、後の「憲政の常道」につながる政党政治の展開に途を拓いた。とはいえ、たとえば予算単年度主義に例外を設けた継続費についていえば、戦時中は十数年にもおよぶ継続費が軍事費に多用され、長く帝国議会の意思を拘束するなど、憲法上の制度がもたらした弊害も大きかった。なお、明治憲法下と現行憲法下の財政運営の比較については、渡瀬義男「二つの憲法下の財政運営」『レファレンス』40巻11号、1990.11、pp.85-97を参照のこと。

統制の原則を、例外なく確固たるものとして確立するという意思の表明として理解される。

(4) 憲法第83条の議決権はどこまで及ぶか—政府見解

1990年代はじめのいわゆるバブル崩壊後の財政再建問題に絡み、公共事業の長期計画について、根拠法や国会承認がないものがあるとして問題になった。これに対する政府答弁は、公共事業の各種5か年計画については、計画自体によってその歳出が義務づけられるわけではなく、事業実施のための目安というような性質を有しているにすぎないので、長期計画自体を国会の議決に係らしめることは憲法上義務づけられていない、というものであった（平8（1996）.12.9〔139回 衆・予算〕大森政輔内閣法制局長官）。これは、後に示す予算の複数年度管理の議論に対しても、興味深い問題を投げかけるものといえよう。

II 租税法律主義の諸問題

(1) 租税法律主義の意義

憲法第84条は、「あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。」と定めている。租税の賦課徴収は、必ず国会の制定する法律によらなければならないという租税法律主義の原則を規定したものである。

租税法律主義は、いうまでもなく「代表なければ課税なし」という思想に基づくものであって、近代国家における議会政治の確立の上で中核的な役割を果たしてきたものである。日本国憲法においては、財政国会中心主義の収入面における具体化であるといえることができる。

租税法律主義の原則についてはさらに、その内容として、すべて租税に関わる事項は法律によって規定されなければならないとする「課税要件法定主義」、課税要件や租税の賦課・徴収手続の定めが何人にとっても一義的に明確なも

のでなければならないとする「課税要件明確主義」などが挙げられる。

(2) 租税「条例」主義は認められるか

租税の賦課徴収が「法律」に基づかなければならないとすれば、地方税法が地方税の税目等を「条例」という「法律」以外の形式に委ねている（地方税法第3条）ことが、第84条に違反しないかという問題がある。

学説は従来、憲法第84条の「法律」のなかに「条例」が含まれるとするもの、憲法第92条の「地方自治の本旨」の要請から法律の定める範囲内で地方公共団体の自治権に委ねたとするものなど、いくつか異なる立場があるものの、いずれも合憲としている。地方自治が重要視されるようになるにつれ、自治体には固有の財政権が付与されており、地方税については租税条例主義の原則が妥当するなど、自治体の課税権を是認する学説が多数を占めるようになった。

判例は、自治権の保障から地方公共団体の課税権および租税条例主義の原則を認めるものの、この課税権は直接には法律により付与されるものであるとして、固有の課税権は否定している（東京地判平2〔1990〕.12.20判時1375号59頁）。

(3) 「租税」以外にも適用されるか

憲法は租税に関する定義規定を有しない。判例によれば租税とは、「国家が、その課税権に基づき、特別の給付に対する反対給付としてでなく、その経費に充てるための資金を調達する目的をもって、一定の要件に該当するすべての者に課する金銭給付である」とされる（最大判昭60〔1985〕.3.27民集39巻2号247頁（大島訴訟））。

しかし形式的には租税でなくとも、国民から一方的・強制的に賦課徴収する金銭は、実質的に租税と同視しうるものであり、第84条の適用があるものと多数説は解している。財政法第3条も、租税以外の「国が国権に基いて収納する課徴金及び法律上又は事実上国の独占に属する

事業における専売価格若しくは事業料金」が「法律又は国会の議決に基いて」定められることを要求している。

このようなものの例として「負担金」が挙げられる。負担金とは、国または地方公共団体の特定の事業の経費に充てるために、その事業と特別の関係を有する者（受益者等）に対して賦課されるものであって、「一定の要件に該当するすべての者に課する」租税とは異なるが、公共の経費に充てるため国民から強制的に徴収するものなので、当然に法律によることが必要であるとされる。

(4) 社会保険料は「租税」か

強制的に徴収される社会保障の負担は租税といえないかという問題がある。

国民健康保険は市町村（特別区を含む）および国民健康保険組合を保険者とする制度であり、その保険料の賦課・徴収に関する事項は条例で定めることとされているが（国民健康保険法第81条）、市町村の選択により保険税を被保険者に課す方式を採用することもできる（同法第76条、地方税法第703条の4以下）。保険税は、徴収率向上のために導入された方式である。

このように国民健康保険に対する国民の負担は、自治体により「保険税」方式か「保険料」方式かが異なることになるが、各々の法的性質はどのようになるのだろうか。「保険税」について判例は、租税法律主義の適用があるとしている（仙台高秋田支判昭57〔1982〕.7.23判時1052号3頁（秋田市国民健康保険税訴訟））。

「保険料」についてはどうか。近年、旭川市の国民健康保険条例をめぐる裁判で、第一審では、保険料も保険税と同様に、「一種の地方税として租税法律（条例）主義の適用がある」と判示されたが（旭川地判平10〔1998〕.4.21判時

1641号29頁）、控訴審では「強制加入、強制徴収は社会保険としての国民健康保険の目的・性質に由来する」として、「保険料について、租税法律（条例）主義が直接に適用されることはない」とされた（札幌高判平11〔1999〕.12.21判時1723号37頁）。

(5) 社会保険料の性格づけ—わが国と主要国²

公的年金の保険料も、国民健康保険の場合と同様に、強制的に賦課徴収されるという性質をもつ。年金制度改革は最近の国会における最大の争点のひとつであったが、「現行制度における年金保険料は、保険料としての側面も持つものの、税の色彩が極めて濃くなっている」との疑問が呈されている。厚生労働省が「保険料」であると強調しているにもかかわらず、年金保険料は強制徴収されるものであること、世代間・世代内の所得再分配機能を有すること、年金積立金が年金給付以外にも使用されてきたことなどは、年金保険料が「税」としての性格を色濃く有するものであると指摘されているのである。

わが国の公的保険料の性格は曖昧で国民にとりわかりにくいとされる一方、諸外国においては、その性格づけを明確にしている例がみられる。ドイツの年金制度では、所得再分配機能が排除されていることなどから「保険料」と認識されている。スウェーデンも、1999年の年金改革で高齢年金保険料による世代内の所得再分配を排除し、税との役割の違いを明確にした。英国では逆に、国民保険料が「税」とあるとの認識に立って、1999年に低賃金労働者の保険料負担軽減策などを柱とする改革を行った。米国では、公的年金の負担は強制徴収であることなどから「社会保障税」と名づけられている。

2 この項の記述は次の文献に拠る。西沢和彦「保険料か税、性格を明確に：年金制度改革が残した課題（経済教室）」『日本経済新聞』2004.6.18.

3 この項の記述は次の文献に拠る。藤野美都子「立法による社会保障財政の統制—フランスの社会保障財政法律について—」植野妙実子編『現代国家の憲法的考察—清水陸先生古希記念論文集』信山社出版、2000、pp.351-382.

(6) 保険料をめぐるフランス憲法の改正³

フランスでは、危機的な状況に陥っていた社会保障財政の立て直しのため、1996年にフランス憲法を改正することにより、社会保障財政法律という新たな類型の法律が利用されることとなった。フランスの社会保障制度は、医療保険、労働災害補償、老齢年金および家族給付の4部門からなり、主たる財源は被保険者の所得を基礎とする保険料である。しかし社会保障財政が悪化の一途をたどったうえに、1999年に予定されたEU通貨統合への参加基準が、公共部門の財政赤字に上限を設けるものであったため⁴、その改革が急務とされた。その一環として、社会保障財政に対する議会の統制を強化するため、憲法が改正されたのである。

従来は、主たる財源である保険料は、租税としての性格が否定され、「あらゆる性質の租税の基礎、税率および徴収の態様」を法律で定めるとする憲法第34条第2項の適用は受けないとされてきた。そのため、社会保障に対する議会の関与はきわめて限定された範囲にしか及ばなかった。

憲法改正により、第34条第6項として「…社会保障財政法は、その財政的均衡の一般的条件を決定し、収入の見通しを考慮してその支出目標を定める」という文言が追加された。これに伴い、国民議会の予算法案に関する先議権は社会保障財政法案にも及ぶように改正され（第39条第2項）、また社会保障財政法律の採決の手續に関する規定が新設された（第47条の1）。

III 予算による財政統制の諸問題

1 予算単年度主義

(1) 予算単年度主義の意義と問題

憲法第86条は、「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議

決を経なければならない。」と規定している。

この「毎会計年度」の長さについて本条は明示していないが、国会の常会が「毎年」召集すべきもの（第52条）とし、また決算を「毎年」会計検査院が検査するもの（第90条）としている憲法の趣旨から、憲法は会計年度を1年とする予算単年度主義を予定しているものと解されている。予算単年度主義は、財政民主主義の観点からも、議会が毎年予算を審議し議決するプロセスを要請するものとして理解される。

明治憲法においては予算単年度主義が明記されていたが（第64条第1項）、前述のとおり、他方では会計年度を超えて効力を有する継続費（第68条）、また予算不成立の場合の「前年度予算施行主義」の制度（第72条第1項）が明文で認められていた。現行憲法には継続費規定がないので、現在でも継続費規定の明記を主張する議論があり、また予算空白時の規定を欠くことから暫定予算を憲法上に明記すべきとの議論もある。

また予算単年度主義に関連して、これが道路工事など年度末の無理な予算消化の原因であるとして、会計年度独立の原則の見直しを唱える議論が多い。

(2) 継続費と暫定予算

継続費および暫定予算についての憲法改正論議には、憲法規定の間隙を埋めようとの意味合いが認められるが、いずれも立法事項としてすでに定着しているものである。

継続費といった複数年度の年割額を予算上認めることは、第86条の趣旨に照らして疑義が生じることなどから、財政法も当初はこれについての規定を設けていなかった。また、継続費を認めていた明治憲法のもとでは、議会の統制が次年度以降及ばなくなるといった弊害があった。しかし、完成に数年を要する事業を行う場合など実際上の必要を考慮し、昭和27（1952）

4 1993年に発効した欧州連合条約（マーストリヒト条約）が定めるユーロ参加条件には、一般政府の年間財政赤字の対GDP比3%以下、債務残高の対GDP比60%以下という条件が含まれている。

年に財政法の改正により継続費制度が設けられたのである（第14条の2）。同条は、継続費の対象を一定の要件に適合する経費に限定し、継続費成立後も国会の審議を重ねることを妨げないものとした。国会によるコントロールを確保し、継続費制度の弊害を防止する狙いである。現在、継続費が用いられているのは艦船建造費のみであるが、継続費を違憲と主張する学説はとくにみられず、政府見解もこれを是認している（昭27（1952）.1.31〔13回 参・大蔵〕池田勇人大蔵大臣）。

暫定予算については、財政法第30条により当初から規定されてきた。これについても違憲とする学説はとくにみられない。

(3) 会計年度独立の原則の見直し

予算単年度主義とは、国会が一年単位予算を毎年議決するという意味である。この制度のもとで、財政法第12条は「各会計年度における経費は、その年度の歳入を以て、これを支弁しなければならない。」と、会計年度独立の原則を規定している。しかも同法第42条により、経費の翌年度繰越には厳しい要件が課せられていることから、予算消化ノルマの弊害が生じ、これが不健全財政運営の原因のひとつであると批判されている。

会計年度独立の原則が採用されている理由は、一会計年度における歳入歳出の状況を明確にし、財政の健全性を確保することにあるとされる。しかしこの制度のために、年度中は歳出予算の執行を控え目に抑え続け、年度末に無理な予算執行を行うといった歪みが生じやすいことにもなる。そこで、会計年度独立の原則を弾力的に運用し、仮に1割～2割程度の基準を設定し翌年度に繰り越して使用することを認めたととしても、予算単年度主義の趣旨には反しないのではないかという提言もある⁵。

さらに、より効率的な予算の使用を促す目的で、予算の複数年度管理を唱える議論もある。短期的な視野に陥りやすい財政政策を、中期的な視野で立案し、財政規律を保つことが、予算の複数年度管理の最大の眼目であるとされる⁶。

(4) 予算の複数年度管理の特徴⁷

予算単年度主義に対しては、無用な年度末消化に関する批判だけでなく、財政政策が短期的な視点で立案される、経済運営の中長期的な安定を損ねる、資源配分が毎年その場限りの都合で行われるなどの批判が行われてきた。また、わが国はこのような予算単年度主義に偏重しているので、中長期的な視野に立って財政政策の立案および財政運営を行い、その結果を分析・評価する枠組みがないともされる。こうした点については、OECDやIMFなどの国際機関からも改善勧告がなされている。

他の主要国においては、1990年代、単年度予算という法的な形式を維持しつつも、新たな中期的な財政運営の枠組みとして、予算の複数年度管理が導入されている。これは財政の透明性や政府の説明責任を高める仕組みでもある。予算の複数年度管理は、OECDによれば、財政規律の確立を最大の目的とし、具体的には1) 複数年にわたる財政政策の目標とその達成方法の明示、2) 既定の政策を継続した場合のコストの明示、および3) 現在の意思決定がもたらす後年度負担の明示が重要であるとされる。

英国、オーストラリア、スウェーデン等で採用されている複数年度管理の基本的な特徴は、1) 慎重なマクロ経済の見通しを踏まえ、予算年度を含め向こう3～4か年にわたる歳出・歳入総額を見積もる、2) 内訳として省庁別または主要経費別の歳出額が拘束力のあるものとして設定される、3) 中期的な財政目標および政府全体の戦略計画を踏まえて資源配分の重点

5 確井光明「複数年予算・複数年度予算の許容性」『自治研究』79巻3号、2003.3、pp.7-9.

6 「予算の複数年度管理—オーストラリア国立大客員研究員田中秀明さんに聞く」『朝日新聞』2004.1.25.

7 この項の記述は次の文献に拠る。田中秀明「複数年度予算システムの新展開」『国際税制研究』8号、2002.2、pp.177-207.

化・効率化を図る、などである。

(5) 予算の複数年度管理は憲法に違反しないか

予算の複数年度管理は、憲法上の予算単年度主義の原則に反しないかという問題が生じうる。予算単年度主義のもとでは、「予算」形式の規範は原則として当該年度についてのみ効力を有するからである。

これについては、2年ごとに見直しを行う英国のようなやり方はわが国にはなじまないが、オーストラリアなどのように1年ごとに改訂する仕組みを基本とすべきという考え方がある⁸。

立法論的には、継続費の場合と同様に、合憲性を確保するため、後の年度の予算審議において重ねて審議される可能性が留保されていること、つまりその修正が認められることを前提に、なんらかの法律（財政法等）に根拠規定をおき、これに基づいて「予算」の形式で複数年度にわたる財政規律を行うことは可能であるとされる⁹。

また、財政法第15条第1項に規定する国庫債務負担行為を弾力的に活用することにより、予算単年度主義を維持しながら事業費ごとの複数年度化等が可能になるという提言もある¹⁰。

わが国でも、平成16（2004）年度から、複数年度にまたがって予算を弾力的に使える10の「モデル事業」が始まった。これは経済財政諮問会議の主導により、政策目標の明示、予算の効率的な活用および目標達成状況の評価という「予算編成プロセス」の確立を目指して、試行的に実施されるものである¹¹。これらの「モデル事業」については、予算科目相互間の流用が弾力化されるほか、国庫債務負担行為や繰越明許費の積極的な活用が認められ、繰越手続が簡素化される。

(6) 主要国における憲法規定

主要国の憲法上の財政規定は、一般に予算単年度主義を基調としているが、複数年度にわたる予算の議決を許容しているとみられるものもある。

たとえば、スウェーデン憲法（「統治法典」）第9章「財政権」第3条第1項は、「国会は、次の予算年度のため、もし特別の理由による必要があるときには、他の年度のための予算を議決しなければならない」とし、同条第2項で、「国会は、国の予算の内、特定の歳出予算額を、予算年度以外の年度に割り当てる議決をすることができる」と定めている。また、同章第7条では、「国会は…、国の活動のための歳出予算が承認された年度を超えて、国の特定の活動に関する指針を議決することができる」と規定している。

また、ドイツでは4年の枠組みで中期的財政運営が行われている。ドイツ憲法（「ドイツ連邦共和国基本法」）をいう。以下同じ。）第110条第2項は、「予算は、一会計年度または年度別に区別された数会計年度について…、予算法律によって確定される。予算法律は、予算が部分によって会計年度別に異なる期間執行されることを規定することができる」と規定している。

2 内閣の予算提出権と国会の議決権

(1) 国会の予算修正権について

日本国憲法第73条第5号に、内閣の所掌事務として「予算を作成して国会に提出すること。」が挙げられており、予算の提出権は内閣に専属している。ここで、予算の審議・議決につき、国会は予算の修正、とくに増額修正を行いうるかが問題となる。この問題をめぐっては、国会による増額修正を憲法上禁止すべきとの議論が

8 同上, p.195.

9 碓井 前掲注5, pp.13-16.

10 木村琢磨「成果主義的な行財政制度の構築に向けた試論－複数年度型予算会計・補助金・定員管理(1)」『自治研究』79巻9号, 2003.9, p.152.

11 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」平成15（2003）.6.27閣議決定.

ある。また、予算を伴う議員立法を憲法上禁止すべきとする議論がある一方、議員立法の要請する支出を予算案に計上することを憲法上義務づけるべきとの議論もある。

明治憲法では、予算の発案権が政府に専属することを根拠に、議会による増額修正は新たな発案であるから認められないと解されていた。減額修正については、既定費、法律費および義務費は政府の同意なしに廃除・削減できないと規定され、この制約のもとで認められていたにすぎない（第67条）。

日本国憲法においては、減額修正に関するこのような制約は設けられておらず、また財政国会中心主義の原則が確立されていることから、少なくとも減額修正については国会の予算修正権に制限がないという点で学説はほぼ一致している。

予算の増額修正については、明治憲法下におけると同様に、国会に予算の発案権がないという根拠でこれを否定する説もあるが、多くの学説は、国会を財政処理の最高議決機関とする憲法の趣旨から、増額修正をも肯定する。

法律上も、国会の増額修正権を前提とした規定が存在する。国会法第56条第1項は、議員が予算を伴う法律案を発議することを認め、同法第57条は法律案について、予算の増額を伴いまたは予算を伴うこととなる修正動議を認めている。いずれも予算の裏づけを要しない法律案より多数の賛成を必要としている（衆議院においては議員50人以上、参議院においては議員20人以上）。また財政法第19条に規定するいわゆる二重予算制度は、国会、裁判所、会計検査院という三独立機関にかかる歳出予算額についての増額修正権を前提としたものと解されている。人事院についても、国家公務員法第13条第4項に同様の規定が置かれている。

(2) 増額修正権に限界はあるか

増額修正権になんらかの限界があるかについては、学説は分かれる。限界があると

する説は、予算発案権が内閣に専属するという憲法上の建前を根本からくつがえして、予算の同一性を損なうような修正は認められないとする。これに対して限界がないとする説は、国会の予算議決権を制限する憲法上の規定が存在せず、財政国会中心主義をとっていることから、増額修正権にも制限がないとする。学説としては限界説が有力とされ、政府統一見解も、次に掲げるように、そうした立場をとっている。

「国会の予算修正については、それがどの範囲を行いうるかは、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なわない範囲内において可能と考えられる」（昭52（1977）. 2. 23 [80回 衆・予算] 真田秀夫内閣法制局長官）

なおこの時、「予算提出権を損なわない範囲」とはだれが判断するのかという質問に対して、「国会と政府が連帯と協調」して「判断をするというほかはない」という答弁がなされている（同 福田赳夫内閣総理大臣）。

(3) 主要国における憲法規定

主要国の憲法をみると、政府が議会に提出した予算案に対する議会の修正権について、一定の歯止めを設けているものが多くみられる。

たとえばフランス憲法第40条は、支出増額または収入減額が生ずるような議員立法を禁じている。イタリア憲法第81条第3項は、「予算承認の法律をもって、新たな租税および新たな支出を定めることができない」と定め、同条第4項で、「新たな支出または増加支出をともなうその他すべての法律は、そのための財源を示さなければならない」と規定している。

大韓民国憲法第57条は、政府提出の予算案に対する増額修正につき政府の同意を要件としている。ドイツ憲法第113条第1項も、政府予算案に対し支出増額または収入減額が生ずるような修正については政府の同意が必要であるとし、さらに政府は「連邦議会がこのような法律

について議決することを中止するように要求することができる」と規定している。

米国憲法はこれらと異なり、そもそも行政府の予算案提出を規定していない。すべての立法権は議会に属するとする憲法規定(第1条1節)を受け、法律である歳出予算法は議会により議決される。したがって、歳出予算法案の作成および提出はあくまで議会権限に含まれているので、議会による予算案の修正という問題は生じえない¹²。

3 財政規律

(1) 公債依存と財政危機

いわゆるバブル崩壊後、日本の財政収支は悪化の一途をたどり、平成16(2004)年度当初予算における公債依存度は44.6%にも達している。これに伴い、次の表に示されるように、国債累積額の対GDP(国内総生産)比は急激に増大している。平成9(1997)年には財政構造改革法が成立し、平成15(2003)年度までに国・地方の財政赤字を対GDP3%以下にし、赤字国債依存から脱却すること、主要経費別に削減目標を設定することなどが定められたが、同法は翌年、景気回復を優先させるために凍結された。こうした財政危機を背景に、近年、財政規律や財政の健全化を憲法上に明記すべきとの提

言がなされている。

(2) 財政法による財政規律と特例公債

健全財政主義の原則は憲法には規定されず、法律レベル、すなわち財政法において規定されている。

財政法 第4条

- 1 国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。
- 2 前項但書の規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない。
- 3 第1項に規定する公共事業費の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない。

本条は、国の歳出は原則として租税等をもって財源とするという、いわゆる非募債主義をとる一方、公共事業費等に限って公債の発行等を認める建設公債の原則を定め、その範囲、金額および償還計画について厳しく国会の統制のもとに置くものである。公共事業費等を非募債主義の例外としているのは、これが消費的支出で

・主要国の国および地方の債務残高の対GDP比(1990年~2004年、2年毎) (GDP比、%)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004
日本	68.3	68.4	79.3	93.9	111.2	133.1	147.3	161.2
米国	66.6	74.0	74.8	73.5	67.6	58.7	60.8	66.0
英国	43.4	48.5	55.6	60.0	61.0	55.6	52.0	55.0
ドイツ	41.4	41.8	47.9	60.3	63.2	60.9	62.8	66.7
フランス	39.5	44.7	55.3	66.5	70.4	65.2	67.0	72.0
イタリア	111.6	125.0	133.3	134.2	131.2	120.4	117.4	116.7
カナダ	74.5	89.9	98.2	100.3	93.9	82.0	77.8	73.6

(出典) 川北力編『図説 日本の財政(平成16年度版)』東洋経済新報社、2004、p.22.

12 大統領は予算教書を議会に提出する。これは、大統領直属の行政管理予算局が行政府部内の要求をとりまとめたものであるが、あくまで行政府からの提案という性質のものであって、拘束力は有しない。ただし大統領が歳出予算法に対する拒否権を有しているのは他の一般法と同様であって、この点で大統領の予算教書は議会に対する勧告としての意義を有し、事実、議会で審議される歳出予算法案の原型ともなっている。

はなく、国の資産を形成しその資産からの受益が長期にわたるものなので、公債の元利償還を通じて将来世代にも相応の負担を求めることが許容されるからであるとされる¹³。

特例公債（赤字国債）は、財政法で認められた公債ではない。特例公債法という単年度立法によるものである。昭和50（1975）年に特例公債が発行されたときは、第一次石油危機後という、あくまで臨時異例の事態に対処するために、財政法上の特例として立法措置を伴って行われた¹⁴。しかしその後、特例公債の発行はバブル期を除いて常態化し、バブル崩壊後は急激に膨張した。平成16（2004）年度当初予算における公債発行額は36兆5,900億円だが、うち特例公債は30兆900億円と8割以上を占めるに至っている。

(3) 財政規律と財政民主主義は矛盾するか

財政民主主義は、必ずしも健全財政を保障するとは限らず、むしろ財政危機を招来する要因となる潜在性を秘めている。なぜなら「選挙された政治家は、なんらかの実証可能な便益を選挙民にもたらす事業に公金を使うことを堪能する」一方、その「選挙民に税を課すことは喜ばない¹⁵」からである。しかも、個人や企業が自らの赤字会計を回避しようとするのとは異なり、政府の予算については、その「赤字から利益を得る者しかおらず、損失をこうむる者はいない¹⁶」ので、財政の悪化を食い止めようとする

力が働きにくい。歳出圧力と減税圧力が強く働く政治力学の下では、財政民主主義を謳う憲法原則は、財政の健全化と大きく矛盾する契機を孕んでいるということもできよう。

以上を考慮すれば、財政均衡・財政規律を憲法上の規定とすることは故なしとしない。主要国でも、後にみるように、公債発行額の限度等を憲法上に規定している例がみられる。しかし、次のような議論は残されている。すなわち、1) 緊急時の財政需要や不況対策のための財政出動という手段に対して、憲法で縛りがかかることが妥当であるかどうか、2) 財政健全化を憲法で明記しても、それを破る事態は生じるだろうからあまり意味はないということになりはしないか、3) 財政均衡の義務づけが赤字を小さくみせるための隠れ借金を招く、または増税の理由づけになってしまうのではないか。

(4) 古典的財政均衡から積極的財政政策へ

歴史的には、ケインズ以前の財政制度においては、赤字財政に依存することは戦時などの危急の場合にのみ容認されると観念されていた。英国では19世紀に均衡財政主義が慣習法として確立され、戦時はともかく、平時に借入れによって歳出をまかなうことは、「恥ずべき」ことであり、行政府が弾劾や懲戒を受ける十分な理由となった。これは、18世紀からナポレオン戦争時に至る抑制なき歳出拡大と公債の膨張が強い批判を招き、古典派経済学者等の圧力を受

13 しかし、将来世代に過度に負担が転嫁された場合、その負担がそれにより形成された資産からの受益を著しく超えてしまうことはありうるであろう。国債には「60年償還ルール」があり、この60年という期間は、公共事業によって建設された物の平均的な効用発揮期間とされる。しかし「既存社会資本においても60年を下回る耐用年数の施設が多いことに加え、社会資本の多様化に伴い必要とされる施設やソフト面の耐用年数も異ならざるを得ない」という指摘がある（宮脇淳・宮下忠安『財政システム改革—見えざる「官の聖域」を解剖する』日本経済新聞社、1995、p.150）。ある社会資本が耐用年数の経過により国債償還期以前に更新されるとすれば、その国債の負担が将来世代にとり「相応の」ものであるといえるかどうかは疑問とせざるをえない。

14 「昭和50年度の公債の発行の特例に関する法律」である。当時の国会答弁では、「財政法4条を排除する」ものという認識が示されていた（昭50（1975）.12.3〔76回衆・大蔵〕高橋元大蔵省主計局長答）。

15 James M. Buchanan and Richard E. Wagner, *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press, 1977, pp.93-94.

16 *Ibid.*, p.102.

17 James M. Buchanan, et al., *The consequences of Mr Keynes: An analysis of the misuse of economic theory for political profiteering, with proposals for constitutional disciplines*. London: The Institute of Economic Affairs, 1978, pp.37-44.

けて、財政制度の改革が行われた結果であるという¹⁷。

米国の建国以来第二次世界大戦時までは、連邦財政の赤字は主として戦時に発生し、平時には通常は予算剰余が生じた。そしてこの剰余は戦争の際に生じた負債の償還に充てられた。たとえば南北戦争時に劇的な増加を示した合衆国政府の公債額は、その後予算剰余が28年続く間に3分の1になった¹⁸。

近代民主主義国家がまだ「小さな政府」の時代であったときは、財政民主主義と財政均衡とは必ずしも相矛盾するものではなかったということがいえよう。

両大戦と大恐慌の時代を経た現代は、政府が積極的な社会政策や経済政策を実施する「大きな政府」の時代となった。財政政策の面では、財政・金融手段を用いて総需要の調整を図るケインズ政策が資本主義国に広く受け入れられ、不況時には政府債務の増加を伴う公共投資などにより財政支出が拡大されるようになった。しかし一方、不況時に財政赤字による積極的財政政策がとられるからといって、好況時に黒字財政が推進されるとは限らず、ケインズ的な財政政策は、たえず赤字財政へのバイアスをもたざるをえないと批判されるようになるのである。

(5) 主要国における憲法規定

財政均衡を義務づける憲法の例はあまりみられないが、いうまでもなく財政赤字や累積債務は共通の課題であり、多くの国では法律レベルや政策レベルでこれらを解決する試みが行われている。

それでも、財政健全化を憲法上に規定する例はいくつか挙げることができる。

ドイツ憲法は、第110条第1項で「予算は、収入と支出が均衡していなければならない」と定めている。1969年には財政規定が大幅に改定され、財政規律に関しては第115条第1項で、「起

債による収入は、予算中に見積られている投資支出の総額を超えてはならない」と、公債の発行を規律する規定が強化された。これは、わが国の財政法第4条と同趣旨のものが憲法上に明記されたとみることができよう。しかしこれに続けて同項で、「ただし、経済全体の均衡の攪乱を防止するためのものは例外とする」として、公債発行の歯止めに対する例外規定をも設けている。

ドイツの憲法学者であるシュタインは、第110条に定める財政均衡規定について、新たな公債による必要な財源の創出は、この原則によっても妨げられないので、実際の意義は僅かしかないと指摘している。また第115条による国債発行規律原則についても、その例外規定のために絶えず新たな債務が生じ、それが高額になり、それにもかかわらず景気の活性化が達成できないことを批判している¹⁹。

1999年のスイス憲法は、旧憲法から財政均衡条項を引き継いで第126条としているが、2002年の改正により同条はさらに詳細なものとなった。以下に全文を掲げる。第2項以下が2002年に修正追加された部分である。

スイス連邦憲法 第126条 (予算)

- 1 連邦は、その歳出および歳入の長期的な均衡を維持する。
- 2 予算に計上しうる歳出総額の上限は、経済状況を顧慮し、歳入見積りにより決せられる。
- 3 第2項に定める上限額は、臨時支出を要する場合は応分の額を増額することができる。この増額は、第159条第3項c号の規定に従い連邦議会が決する。
- 4 年次会計における歳出総額が第2項または第3項の規定による上限額を超過したときは、翌年度以降にその超過額を補填しなければならない。

¹⁸ Buchanan and Wagner, *op. cit.*, above, n.15, pp.11-14.

¹⁹ エクハルト・シュタイン (浦田賢治ほか訳) 『ドイツ憲法』早稲田大学比較法研究所, 1993, pp.39-42.

5 詳細は、法律で定める。

本条第3項にいう「第159条第3項c号の規定」とは、「各院の総議員の過半数の賛成を必要とする」という要件を課すものである。これにより、歳入見積り額を超過する臨時支出を行うためには、各院における絶対多数の賛成による議決が必要となる。

1997年のポーランド憲法では、第216条第5項で、「国家の公的債務が年間国内総生産額の5分の3を超えるような借入または担保および財政的保証の供与は許されない」と規定されている。こうした具体的な数値の達成までも義務づける例はあまり見られないが、本条の規定には、欧州統一通貨ユーロへの参加という国家目標が託されているものとみられる（注4を参照）。

(6) 米国における憲法改正論議

米国憲法は財政均衡を義務づける規定は有せず、その一方で、第1条第8節第2項は「合衆国の信用において金銭を借入すること」を連邦議会の権限として認めている。しかし、この国債発行権限に制約を設けるなど、財政均衡を憲法上義務づけようという議論は古くからあり、とくにここ数十年の間には数百件もの改正案が提出されたという。これら改正案は同じく財政均衡を目的とするものではあっても、それを実現する具体的な規定については、以下のようにさまざまなタイプに分かれる²⁰。

- ・歳出額を対GNP（国民総生産）で一定の比率に制限するもの
- ・連邦議会が財政均衡予算を採決するまで開会を義務づけるもの
- ・歳出額が歳入額を超過することを禁じ、戦時または緊急事態時には例外とするもの

- ・個々の歳出予算措置が各々歳入手段による裏付けを要するとするもの
- ・租税を引き上げるには連邦議会で特別多数による承認を要するとするもの
- ・国債発行限度額を引き上げるには連邦議会で特別多数による承認を要するとするもの
- ・財源不足の際には租税の引き上げを義務づけるもの

クリントン民主党政権下の1995年1月、議会で多数を制する共和党が財政均衡を主張してクリントン大統領と攻防を繰り返す中で、3種類の財政均衡憲法改正案が下院で採決にかけられた。このうち共和党首脳が主導していた改正案は、1) 2002年度以降は財政収支を均衡させる、2) 例外的な財政赤字の容認、国債発行限度額の引き上げ、増税法案の可決には各々両院で5分の3以上の賛成を要する、3) 財政均衡義務は、戦時または国家安全保障危機時には免除されるというものであった。他の2案は、各々、この改正案に対して、社会保障を財政均衡策の対象から除外したもの、および、増税制限を外したものであった。採決の結果、増税制限を外した改正案が、改正発議に必要な3分の2以上の賛成を得て、下院としては史上初めて財政均衡憲法改正案が可決された。しかしこの案も上院では3分の2にわずか2票及ばず廃案となった²¹。

もっとも、財政健全化への取組みそのものは、1985年の財政均衡法をはじめとして法律レベルで行われてきた。とくに1990年包括財政調整法で規定された、裁量的経費に上限を設けるCAP制と義務的経費のpay-as-you-go原則（「原資なくして支出なし」）は、1993年包括財政調整法、1997年財政均衡法に受け継がれ、これら

20 John R. Vile, *Encyclopedia of constitutional amendments, proposed amendments, and amending issues*, 1789-2002, 2nd ed. Santa Barbara, Cal: ABC-CLIO, 2003, pp32-33.

21 松原克美『対立の構図—クリントン大統領と議会』東洋出版, 1998, pp.122-130. なお、上院では1982年に財政均衡憲法改正案が可決されたことがある。

22 渡瀬義男「米国財政再建の軌跡：財政制度の改革と財務管理の改善」『調査と情報-Issue brief』362号, 2001.5.

が功を奏し、戦後最長の好景気と相俟って財政は好転し、1998年には29年ぶりの黒字を記録した²²。

4 特別会計・財政投融资

(1) 議会統制は有効か

わが国の国家財政の規模はどのくらいかと問われれば、大半の人は約80兆円と一般会計の規模を答えるであろう。やはり財政は、本来ならば、一般会計による一元的管理を行い国の施策を一覧的に表示する方が、国民の側からの監視を容易にし、財政の健全性を確保するためには理想的であろう。

しかし実際には、内閣が国会に提出する予算には、一般会計のほかに31の特別会計、9の政府関係機関予算および財政投融资計画が含まれる。しかも特別会計も財政投融资も、数字の上では各々数百兆円という規模を有する。国家財政のなかに一般会計のほかにこのような巨大なものがあるにもかかわらず、これらは不透明な部分が多く、国家財政の全体像や財政活動における責任の所在が、国民の側からはきわめてわかりにくくなっている。こうしたことから、特別会計や財政投融资に対する議会統制の有効性が疑問視されることが多い。

一般会計、特別会計、財政投融资等の相互の関係を示した資料は不充分であって、「たとえば専門家といえども、国民が国税、地方税、受益者負担、利子負担、保険料など、どんな形でどれだけを負担し、どのような公共サービスを受け取っているのかという、予算が本来表すべき内容は本当には分からない仕組みになっている²³」と指摘されている。さらに、国会の議決を必要としない特殊法人、独立行政法人などの予算が多数あり、上述の予算を含め「各予算の間に複雑な資金の繰出・繰入があつて、『透明性』

が決定的に欠如している²⁴」とも批判されている。

(2) 特別会計に対する統制の問題

平成16（2004）年度の一般会計は82.1兆円であるのに対し、特別会計は単純計で387.4兆円である。一般会計のうち47.0兆円が特別会計に繰り入れられる。特別会計は、特別会計間取引や一般会計への繰入額180兆円を差し引いた純計額でも207.4兆円となり、一般会計の2倍を優に超える規模となる。

しかし、予算の議論は概して一般会計中心に行われ、特別会計について議論されることは少ない。一般会計については厳しい財政事情の中で歳出の引締めと合理化に努めているという表向きの装いとは別に、情報開示の立ち遅れた特別会計については、資金運用の効率化が図られないままに不要不急の事業が自己増殖的に行われていると指摘されている。「母屋ではおかゆ食って、辛抱しようとしてちけちけ節約しておるのに、離れ座敷で子供がすき焼き食っておる（平15（2003）.2.25〔156回 衆・財務金融〕塩川正十郎財務大臣）」と批判されるゆえんである。

平成15（2003）年4月、財政制度等審議会に特別会計小委員会が設置された。同小委員会は同年11月に各特別会計を対象とする具体的改善策の提言をまとめたが、その中で、特別会計の事業の必要性や効率性に関する問題と併せて、「一般会計からの繰入れや借入れの存在等により、事業収支における受益と負担の関係が不明確になっている面がある」、「国民的視点からのガバナンスが緩〔く、〕各省庁の既得権益の温床と化している²⁵」といった問題点をも指摘した。

財政制度等審議会はまた、同年6月に、特別会計の財務内容について、ディスクロージャーの充実及び説明責任の適切な履行を図るとの観

23 小西砂千夫「特別会計は騙しのテクニック」『This is 読売』8巻2号、1997.5、p.216.

24 町田俊彦「特殊法人・特別会計改革と財政投融资計画」『生活経済政策』85号、2004.2、p.33.

25 財政制度等審議会財政制度分科会歳出合理化部会特別会計小委員会『特別会計の見直しについて－基本的考え方と具体的方策－』2003.11.13、p.7.

点から報告書をまとめ、特別会計間の一覧性、比較可能性を確保するために、全特別会計で同一の基準に基づいて財務書類を作成することを提言した。その中で、各特別会計との一体性が認められる特殊法人、認可法人および独立行政法人がある場合には、特別会計の経理している業務の全体像を示すという趣旨で、連結財務書類を作成すべきとしている²⁶。

(3) 財政投融資に対する統制の問題

財政投融資は従来、郵便貯金、年金積立金等を原資にして国の特別会計、特殊法人や地方公共団体に貸し付けるものであった。国家的に資金が不足していた高度成長期に、民間ベースでは困難な大規模プロジェクト等に資金を供給し、戦後半世紀にわたり日本経済や社会の発展に寄与してきた。

こうした歴史的な役割はともかく、財政投融資制度は、日本が経済大国となり市場経済が成熟した時点で、存在意義が縮小したといわれる。欧米主要国では、公的金融は民間金融機関の活動を補完するにすぎず、貸付による公的金融のシェアは日本に比べて格段に小さい。

ところがバブル崩壊後は、景気対策上、財政投融資への依存が一層進み、その規模は平成12(2000)年度当初で38.3兆円、残高は同年度末に417.8兆円に達していた。

こうして膨張した財政投融資に対して、資金の流れを公的部門から民間部門に導くため、また「小さな政府」を実現するための行財政改革の一環として、さらに特殊法人改革との関連で、その改革が叫ばれるようになった。

財政投融資の主な融資先である特殊法人は、国から独立した法人として、その経営や業務遂行に自主性を与えられているものであるが、その情報開示が極めて不十分で、業務内容や財務

内容等が国民に不透明であるとの指摘がなされてきた。国民の目の届きにくいところでは、たとえば一部の特殊法人は、子会社や関連会社を作ってこれらに利益を挙げさせているにもかかわらず、本体の特殊法人が税金からの巨額の補填を受けている。しかもこれが天下り構造に結びついていると批判されてきたのである。

平成13(2001)年4月の財政投融資改革により、郵便貯金、年金積立金は金融市場を通じて自主運用を行うなど、市場原理を導入した財政投融資が行われることになり、財政投融資の規模もスリム化に向かうこととなった。この新しい制度がスタートしたことで、「財投機関」たる特殊法人等も市場から自力で資金調達を行うことになるため、特殊法人等の改革や効率化の促進に寄与することが期待されている。また同年12月には「特殊法人等整理合理化計画」が閣議決定され、163の特殊法人等の事業・組織形態の見直しにより、廃止、民営化、独立行政法人化等の措置が進められている。

財政投融資計画自体は、国会の議決の対象とはされていない。従来、財政投融資は、それぞれの原資ごとに、産業投資特別会計予算の歳出、一般会計予算総則または特別会計予算総則に掲げることによって議決がなされてきた。財政投融資改革によりある程度の改善は図られたものの、なお「財政投融資計画の編成権をふくめて、財政投融資計画自体を国会の議決対象とすることが必要²⁷」と指摘されている。

(4) 情報開示と議会統制

一般に国の財政としてイメージされる一般会計の裏側に、特別会計、財政投融資計画および特殊法人等が存在し、これらに税金、郵便貯金、年金積立金等が資金として大量に流れ込んでいくが、そこには国民の目は届きにくい。

26 財政制度等審議会財政制度分科会法制・公会計部会公企業会計小委員会『新たな特別会計財務書類について』2003. 6. 30, p.41.

27 大岩雄次郎「財政民主主義強化のための課題と提言」加藤秀治郎編『憲法改革の構想』一芸社, 2003, p.121.

28 横田耕一ほか『現代憲法講座 上巻』日本評論社, 1985, p.251〔吉田善明執筆部分〕。

財政統制との関連できわめて深刻と思われるのは、「多くの公的事業が一般会計予算から財政投融资に資源を移し替えられてきている²⁸」という認識に示される問題であろう。1980年代以降の財政再建の取り組みの中で、一般会計の「小さな窓」を整えるために、そこからはみ出した様々な財政需要が地方財政や財政投融资の領域に転嫁され、そのことにより、日本の財政は、中央省庁が担ってきた行財政を周辺機関に対し代替させるという「外延化」を進めてきたと指摘されている²⁹。この「外延化」は、予算・決算審議の対象となるべき多くの重要な事項を、不透明で監督の困難な財政領域へ退避させる効果をもたらしたといえよう。

しかし、その監督が行き届かない特殊法人等の現状については、次のような分析がなされている。すなわち、「…実質破綻状態の財投機関の損失を補填し、さらにすでに失われた出資金を再注入するために要する費用は、少なく見積もって78兆円になる³⁰」という。そして、その「費用」は、「国民がなんらかの形（増税、年金保険料の増額、郵便貯金利息の減額、年金給付の減額など）で支払うことになる³¹」というのである。

国民の視点からの財政統制が困難であるということは、財政民主主義の形骸化・空洞化を意味し、結果として国民負担の無益な増大を招くであろう。国家財政の姿を包括的に把握するための情報開示をすすめ、かつ議会統制の守備範囲を拡大することが必要ではないだろうか。

IV 決算による財政統制の諸問題

1 国会の決算審議

(1) 決算審査の意義

予算に対しては国会の議決権が憲法上明瞭に

規定されている（第86条）のに対し、決算については憲法は「国会に提出」とまでは定めているが、提出された決算を国会がどのように扱うべきかについては明らかではない。ここに、決算に関する国会の権能を憲法に明記することを議論する余地が生じうる。

憲法第90条第1項は、「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」と規定している。国会の事前審査を受けた予算に基づき現実に行われた国の財政行為について、国会が事後審査を行うという決算制度もまた、財政国会中心主義の当然の帰結である。決算審議により、国の収入支出が適正であったかどうか国会の場で検討され、予算執行者である内閣の責任が明らかにされると同時に、将来の財政計画や予算編成に資することが期待される。

本条の規定は、明治憲法における規定をほぼそのまま踏襲している。明治憲法第72条第1項では、「国家ノ歳出歳入ノ決算ハ会計検査院之ヲ検査確定シ政府ハ其ノ検査報告ト俱ニ之ヲ帝国議会ニ提出スヘシ」と規定されていた。ただし国の収入支出の「すべて」が会計検査院による検査の対象とされる点は明治憲法と異なる。明治憲法下では、法律により政府の機密費は会計検査院の検査に服さないものとされていた。

決算審査は、収入支出が済んだ後に行われるものなので、国会がそれに修正を加えることはできず、たとえ国会が決算の不承認を議決したとしても、すでになされた国の収入支出には何の影響も及ばないとされる。したがって、国会による決算不承認の議決は、法的効果は有せず、政府に対する政治責任の追及という効果を有するにすぎないと解されている。

決算審査の性質に関しては、次のような政府

29 宮脇淳『財政投融资と行政改革』（PHP新書）PHP研究所，2001，pp.32-39.

30 星岳雄・土居文朗「財政投融资の健全性」『ESP. economy, society, policy』2004.4，p.35.

31 同上，p.37.

答弁がなされている。すなわち、決算とは過去の事実の報告であり、何らかの法規範を制定する国家行為の形式ではないが、国会が当該会計年度の支出または収入の当否の判断、あるいは適法、違法の判断をすべきことを、当然予想している。ただし決算に対する議決は「意思表示ではなく、判断の表示である」と解される（昭35（1960）.4.15〔34回衆・決算〕山内一夫内閣法制局第一部長）。

決算不承認の議決がなされた場合は、少なくとも予算編成時と決算審査時に内閣の首班が同一である限りは、「総辞職だけではなく、国会の解散ということも当然あり得る」との答弁がなされている（昭44（1969）.2.26〔61回参・本〕佐藤栄作内閣総理大臣）。

(2) 決算審査の方法をめぐる議論

決算審査は、両院で別々に行われている。すなわち、明治憲法時代からの慣行として、決算は内閣から単なる報告案件として両議院に同時に提出され、各議院で別個、独立に審査、議決するとどまるものとして取り扱われてきた。両院交渉の議案としては扱われず、一院で議決されても他院には送付されない³²。

学説は、このような決算審査の方法で足りるとする議院議決説（各院議決説）が通説的であるが、国会の議決を要するとする国会議決説も有力に唱えられている。

議院議決説は、決算に対する議決が、法的効果を有するものではなく、政府の政治責任を問

うためのものだから、各議院が独立に行えばよいとする。

これに対し国会議決説は、決算も通常の議案と同様に両院交渉の議決案件として取り扱うべきだとする。決算の審議・議決権が第83条の財政国会中心主義の原則に由来するものであり、また、決算も行政権の作用であって、第66条第3項により内閣が国会に対して責任を負うべきものであるというのが、その論拠である。

第83条に集約的に表現されているように、憲法原理の変換により国会の財政権限が強化されたことの意義に鑑みれば、明治憲法第72条の文言が引き継がれているからといって、その具体的慣行まで受け継がれていることには、疑問の余地なしとしない。各議院の議決で足りるか国会としての議決を要するかは、単なる形式に偏した議論としてではなく、決算による議会統制の実効性をより高める方向で検討されるべきであろう³³。

(3) 主要国における事後統制の動向

決算に対する議会の承認のあり方が憲法に明記されている例は多くない。ドイツ憲法では、第114条第1項で、「連邦財務大臣は、連邦政府の責任を解除するために」決算を両議院に提出しなければならないと定められている。

近年、財政の事後統制を強化する狙いで、行政活動に対する業績評価を重視し、これを議会に提出する国がみられるようになった³⁴。たとえばオーストラリアの業績評価制度において

32 予備費支出の事後統制については、憲法第87条第2項に、「事後に国会の承諾を得なければならない。」と明記され、決算と異なり両院交渉議案として扱われている。平成元（1989）年、与野党が逆転した参議院において、昭和62（1987）年度～63（1988）年度の予備費使用3件が不承諾となり衆議院に返付されたが、衆議院は両院協議会を請求せず、結局国会の承諾は得られなかった。予備費支出の不承諾の場合も決算不承認の場合と同様に、内閣の政治責任が問われるにとどまると解されているが、このときは前内閣の予備費支出にかかるものでもあり、「予算の事後的承諾である予備費議決制度の趣旨が十分に生かされていない」（共同研究グループ「総合検証・『参議院の逆転』三年』『議会政治研究』21号、1992.3、p.54）と批判された。

33 平成元（1989）年より野党が多数を占めた参議院では、昭和61（1986）年度～平成2（1990）年度の決算に対して、いずれも「是認しない」と議決された。しかしそれまで決算是認の際に行われていた、内閣に対する是正改善要求を内容とする警告決議が行われなくなったため、「決算審査を通じた国会の財政コントロールに『冬の時代』をもたらした」（鳴谷潤「参議院改革と決算審査」『議会政治研究』38号、1996.6、p.38）とも評されている。

34 以下、海外における業績評価制度についての記述は、次の文献に拠る。松本圭介ほか「諸外国におけるNPMの取組－業績評価制度と予算制度の概要－について」『ESP. economy, society, policy』2004.4、pp.74-77。

は、各省が一次評価を行った後で予算査定当局である予算行政管理省が二次評価を行い、この評価結果は財務情報と併せて議会に提出され、一般に公表される。

こうした業績評価制度は、行財政改革の手法としてのニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の一環として行われている。NPMは1980年代後半以降に、英国やニュージーランドを嚆矢として欧米諸国で試行・実践されるようになった。NPMは、民間企業における経営理念・手法を公共部門に応用して、行政の質や効率性を高めることを目指す。行政機関の達成目標を設定し、執行責任者に裁量権と責任を与えて、目標達成度の測定に基づいた評価を行う。わが国でも1990年代以降に自治体改革の手法として注目され、最近では国レベルの施策にも反映されるようになった。前述した「モデル事業」はNPMを実験的に採用したものである。

NPMにおいては、予算の移用、流用および繰越といった弾力的な執行が認められる。これらは前述した予算の複数年度管理の具体的な方法でもある。こうした柔軟な裁量権を与えるのも、事前統制・プロセス管理から事後統制・成果主義に重点が移ったためである。

以上は、各国においてとくに憲法改正を伴うことなく行われているが、フランスでは憲法的地位を有する法律改正を伴っているので、次に略述する。

(4) フランス「財政憲法」改正による財政統制機能の強化³⁵

フランスでは2001年に「財務法律に関する組織法律」が制定され、2006年度予算から施行されることになっている。これは旧来の財政基本法(1959年オールドナンス)に代わって今後の「財

政憲法」となるものであり、これに反する法律は違憲となる。これにより議会の財政統制機能が強化され、その一環として成果主義行政や政策評価が採用された。また複数年度にわたる支出負担行為がすべての支出について認められるなど、予算単年度主義が緩和されることとなった。

新制度においては、事後統制も重視されるようになり、企業会計原理が大幅に導入された。もっとも、従来からの公会計の特殊性に鑑み、全面的に企業会計の発想に置き換えられたわけではない。「予算会計」と「財務会計」の区分が設けられ、前者は予算・決算を通じた現金主義的会計であるが、後者は企業会計原理を導入した発生主義的会計であり、決算のみに用いられる³⁶。決算においては、予算上の歳入・歳出を確定するのみならず、発生主義的な損益計算書と貸借対照表を承認し、また添付資料として成果報告書などを加えることができる。

2 会計検査院

(1) 会計検査院の独立性と国会との関係

国会の決算審査による財政統制の強化という観点から、会計検査院を国会の機関とするべきといった議論がなされている。こうした議論の背景には、会計検査院による政策評価機能の充実を求める声や、会計検査院を国会の財政統制・行政監視機能を補佐する機関として位置づけるべきだという考え方がある。

会計検査院は憲法第90条に根拠をもつ憲法上の機関であり、会計検査院法第1条は内閣に対する独立性を明記している。憲法第90条は検査報告の提出先を内閣にしているが、このことは会計検査院が内閣に従属することを意味しな

35 この項の記述は次の文献に拠る。木村琢磨「フランス2001年『財政憲法』改正について」『自治研究』78巻9号, 2002.9, pp.57-76.

36 「現金主義」とは、現金の授受の時点をもって収益および費用を計上する会計処理の原則である。これに対し、収益と費用の対応関係を明確にするため、現金の授受とは関係なく、取引発生の事実に基づいて、実現した収益とこれに対応する費用を認識するのが「発生主義」の考え方とされ、企業会計において用いられている。

い。むしろ、内閣は主たる検査対象なのであって、会計検査院は各省大臣等に対して、会計事務職員等の責任につき懲戒処分や弁償命令を要求することができる（会計検査院法第31条、第32条）。

会計検査院の独立性は、人事・組織面では、3名の検査官（うち1名が互選で院長になる—会計検査院法第3条）が7年という長期任期を有するとともに（同法第5条第1項）、原則的に両議院の議決によらなければ罷免されない（同法第6条）ことや、独自の規則制定権を有すること（同法第38条）に表れている。また予算面でも、国会、裁判所と同様に二重予算制度が認められている（財政法第19条）。

こうした独立性は、会計検査院が、専門機関としての第三者的立場から、国会の決算審査に合理的要素を加えるという機能を発揮するためには、不可欠のものであろう。

他方で現行法上、会計検査院と国会との結びつきを示唆する制度も存在する。検査官は国会での出席説明ができることとなっており（会計検査院法第30条）、また出納職員の弁償責任の減免は国会の議決によることとされている（同法第32条第4項）。さらに、平成9（1997）年には、国会は会計検査院に対して特定事項の検査と報告を要求できるようになり（国会法第105条、会計検査院法第30条の2）、会計検査院と国会との関係は制度上はさらに強いものになったとされる。

(2) 会計検査院の独立性と政治体制

会計検査院の独立性の程度や議会との関係は、政治体制の違いに対応するという議論がある。この議論によれば、議院内閣制を採用している日本の場合は、行政府と立法府が対峙する

米国などと異なり、会計検査機関は独立機関でなければならないとされる。

米国の会計検査院（Government Accountability Office: GAO）は議会付属機関である³⁷。米国型の大統領制においては、立法府と行政府の各々が国民の信託を受けるわけだから（二元代表制）、立法府と行政府の相互牽制は議院内閣制より強いものとなる。したがって、行政府の予算執行に対する議会の監視機能の強化を図るため、GAOは立法府のもとに置かれており、議会との結びつきの強さは、主要国のなかでも際だっているといわれている。GAO院長の任期は15年と長く、罷免は両院の共同決議がある場合に限られるなど、政治的圧力からの自由が保障されている。

議院内閣制の国ではどうか。英国会計検査院（National Audit Office: NAO）は1984年に設置された機関だが、それまで大蔵省の外庁であった機関がこのときに行政府から独立した。NAO院長が英国議会下院役員（Officer）であることになっているため、制度上はNAOが下院の付属機関であるとみなすことが可能である。

しかしNAOは、実際にはGAOのように議会の調査要請に応えるような活動の形態をとらず、完全に自己の自由裁量のもとで評価のテーマを選択しているため、NAOは行政府と議会のいずれにも従属しない「独立型」とみなすのが妥当であるという指摘がある。議院内閣制においては、議会の多数派が政権を握り内閣を構成して行政を担当するわけだから（一元代表制）、政府の決定と議会の議決は常に一致し、権力分立の程度が弱くなる。このような制度のもとでは、「会計検査院は行政府からの独立を

37 以下、各国の会計検査院に関する記述は、別に記さない限り、次の文献による。国立国会図書館財政金融調査室・課「米・英・独・仏の決算審議と会計検査院」『調査と情報-Issue brief-』306号、1997.7、および片山信子「アメリカ・イギリス・ドイツの会計検査院と決算審議」『調査と情報-Issue brief-』434号、2004.1。なお、GAOは従来General Accounting Officeの略称だったが、2004年7月に改称された。

38 平松英哉「議院内閣制下の会計検査院による『政策評価』—英国会計検査院の動向に着目して—」『同志社法学』53巻2号、2002.6、pp.146-147。

確保するだけでなく、議会とも距離をおき、中立的で不偏不党の立場をとる必要がある³⁸とされる。

(3) 議会補佐機関としての会計検査院の機能

NAOが、議会の調査要請によらず自己裁量で検査活動を行っている点で、GAOと異なり議会からの独立性が強いといえるとしても、他方で、NAOが決算検査報告とVFM検査報告³⁹を下院に提出し、下院決算委員会がこれらをもとに自ら報告書を全会一致で作成しているという点を見逃すことはできない。やはりNAOも、制度上の地位を反映して、議会補佐機関としての役割を担う側面があるというべきであろう。

ドイツ、フランス両国は大統領を有するが、ともに政府は議会の信任の上に成り立っている。両国における会計検査院についてみてみよう。

ドイツ憲法においては、会計検査院の独立性が定められると同時に、「連邦会計検査院は、連邦政府のほか、毎年直接に、連邦議会および連邦参議院に報告しなければならない」と規定されている（第114条第2項）。議会両院に直接に検査報告を行うよう義務づけられたのは、旧西ドイツ時代の1969年の制度改革においてであった。それまでは、議会は政府を介して検査報告を受け取っていたが、この改正により会計検査院は議会へ大きく引き寄せられ、財政民主主義が強化されたと評価されている。

フランス憲法においては、会計検査院は、「予算法の施行の監督について、国会および政府を補佐する」（第47条第6項）とされ、一見、議会と政府に対し等間隔の距離を置いているよう

にみえる。しかしフランスでは、会計検査院を議会の補佐機関と位置づけるのが一般的とされる。上述の2001年における制度改革においても議会への協力義務が強化され、両院の財政委員会から依頼された調査に対しては8か月以内に報告しなければならない。憲法院も憲法第47条第6項の解釈として、政府に対する補佐と議会に対する補佐とは同等ではないとして、2001年改正法を支持している⁴⁰。

このように英、独、仏の例は、いずれも会計検査院が立法府と行政府からの独立的な地位を確保しつつ、議会の財政統制ないし行政監督上の要請から、議会に対する補佐機能を有し、しかもそれを強めつつあることを示しているように思われる。

このほか、イタリア憲法も、「会計検査院は、なされた検査の結果について、直接、両議院に報告する」（第100条第2項）と規定している。

V 公金支出制限と私学助成問題

(1) 第89条の意義と問題点

憲法第89条は、私学助成の是非をめぐる憲法改正問題の最も初期から議論されてきた条項である。現在でも、私学助成が違憲であるかのように解釈されるとして、第89条から「教育」の語を削除すべきなどといった主張は多く、同条の廃止を唱える議論もある。私学助成だけではなく、近年ではNPO（民間非営利組織）への公的助成や障害者サービスに係る支援費制度など、公共的な活動に従事する私的団体への財政援助と第89条の規定との整合性が課題となって

39 財政支出が議会の承認および関係法令に合致しているかどうかを検査する「決算検査」に対し、個別政策を経済性、効率性、有効性の観点から分析評価することを「プログラム評価」という。英国ではプログラム評価のことを、「支出・税金に見合った価値の実現」を意味するvalue for moneyの頭文字をとって「VFM検査」と称する。

40 木村琢磨「財政統制の現代の変容－国会と会計検査院の機能を中心とした研究序説（下）」『自治研究』79巻3号、2003.3、pp.50-51。

41 NPOについては、松下啓一「NPOに対する公的助成と憲法89条」『都市問題』86巻6号、1998.6、pp.97-112、支援費制度については、江口隆裕「支援費制度と憲法89条－その新たな可能性」『ジュリスト』1252号、2003.9.15、pp.2-5を参照のこと。

いる⁴¹。

本条は、「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。」と規定する。前段では、宗教上の組織・団体に国が財政的援助を行うことを禁ずることで、憲法第20条の政教分離原則と呼応してこれを財政面から裏づけ、後段では、「公の支配に属しない」教育・福祉事業に対しても国の財政援助を禁じている。このうち後段について、その立法趣旨がどのようなものなのか、また「公の支配」とは何を意味しているのかが問題となる。

(2) 第89条後段の立法趣旨をめぐる諸説

本条後段の立法趣旨をめぐる諸説は、1) 教育等の私的事業の自主性を確保するため公権力による干渉の危険を除こうとする趣旨であるとする自主性確保説、2) 公金支出を行う場合には、公費の濫用をきたさないように当該私的事業を監督すべきことを要求しているとする公費濫用防止説、3) 政教分離原則を補完し、特定の宗教や思想信条に対する国の中立性を確保するという趣旨であるとする中立性確保説の三つに整理される。

もっとも、これらの諸説は強調点が異なるとはいえ、相互に排他的な内容をもつものではない。

(3) 「公の支配」の意義—厳格説と緩和説

第89条後段で「公の支配に属しない」事業に対する公金の支出等を禁じているということは、「公の支配」が存在するか否かによって、財政援助が許されるか否かが分かれるということの意味する。私立学校に対する財政援助が本条に抵触しないというためには、私立学校も「公の支配」に属することが明らかでなければならない。そこで、何をもち「公の支配」とみなされるのか、国がどの程度の権限を有すれば「公の支配」と解釈されるのかをめぐって、さまざま

な議論が行われてきた。本条後段の立法趣旨について自主性確保説をとる学説は、「公の支配」の意義を厳格に解し（厳格説）、公費濫用防止説の立場をとる学説は、これを緩やかに解している（緩和説）。

私立学校法第59条は、「別に法律で定めるところにより、学校法人に対し、私立学校教育に関し必要な助成をすることができる。」と定めている。これを受けて制定された私立学校振興助成法は、第12条で、助成を受ける学校法人に対する国の監督権限として、当該学校法人の1) 業務・会計状況に関する報告の要求、質問、検査、2) 入学定員超過に対する是正命令、3) 予算の変更に関する勧告、および4) 役員解職に関する勧告を掲げている。

「公の支配」の意義を厳格に解する説は、「公の支配」を、当該事業の予算を定め、その執行を監督し、人事にも関与するなど、その事業の根本に重大な影響を及ぼす権限を有することと捉える。この立場からは、私立学校に対する上に掲げた程度の監督権では、当該事業はなお自主性をもち、公の支配に属するものとはみられないから、これに対する助成には違憲の疑いが残されるとされる。

これに対し「公の支配」を緩やかに解する説は、民間の行う事業の自主性を失わせるような特別の統制・支配を及ぼすものに限らず、通常の規制や監督を加えられている事業も「公の支配」に服する事業であるとみる。この立場からは、上述の私立学校法および私立学校振興助成法に規定されるような監督権をもって「公の支配」の要件を満たしていると解され、合憲が主張されることになる。

(4) 総合的解釈による合憲論

もっとも、厳格説＝違憲論にせよ、緩和説＝合憲論にせよ、私立学校をはじめとする民間事業の意義とこれに対する国の補助の重要性を認めることには異論はない。慈善、教育、博愛等の事業そのものは公共性の強いものであって、

国家が財政的援助を与えるのはむしろ当然であり、望ましいことだからである。これを違憲とすれば、わが国ではこうした民間私設事業の経済的基盤が弱いので、その存立と発展を不可能としかねないとも指摘されている。このような現実の要請を前に、厳格説が第89条そのものの矛盾を突いてその「立法論的当否」を問題とする一方で、緩和説は憲法全体の精神に沿ってその矛盾を解決しようとする試みに向かうのである。

すなわち緩和説は、本条の適用にあたっては、憲法第14条、第25条、第26条等をあわせて、体系的・総合的に解釈するべきであるとする。たとえば、私学助成の合憲性については、第26条の定める教育を受ける権利を実現するためには、公教育の重要な部分を担う私立学校の存在は不可欠のものであり、第23条の学問・教育の自由は、国公立・私立を問わず教育事業の自主性の尊重を要請する、といったこととの関連において、第89条の解釈に向かうこととなる。

(5) 「事業主体」か「事業」そのものか

以上の諸説とは別に、「公の支配」に服するのが「事業主体」なのか「事業」そのものなのかに着目する説もある。従来はこれが事業主体であることを前提に議論されてきたようにみられるが、実は本条前段が宗教団体等の事業主体を問題としているのに対し、後段は事業主体には言及していない。こうした文理上の問題を踏まえ、かつ後段の趣旨については中立性確保説の立場をとれば、次のような考え方が可能になる。すなわち、「前段と後段を通底する目的は、政教分離の徹底を期すことにある」という観点から、後段の趣旨は、「慈善・教育・博愛の事業が宗教活動の隠れ蓑に使われる危険性が強いことに鑑み、助成する事業の性格を厳密に規律・統制し、事業主体ではなく当該事業が宗教と関連をもたないことを保障することを要求したも

のと解すべき⁴²」（傍点原著者）とされる。このように解すれば、たとえ宗教系の私立大学に対する助成であっても、その対象の「事業」が世俗的なものであれば憲法上の問題は生じないことになる。

(6) 私学助成に関する国の監督

以上のように私学助成等の合憲性を導くことができるとしても、公的助成に関して国（および地方自治体）が現実に行っている監督が充分なものかどうかは、別の問題である。総合的解釈による緩和説をとるにせよ、事業自体への助成を可とする解釈をとるにせよ、現行の公的助成のあり方が財政統制の原則に合致しているかということは、不断に検証される必要がある。「公の支配」に服するということは、たとえ私的事業であっても、公的助成を受ける以上は、憲法の要請する財政民主主義の原則に従わなければならないことを意味するからである。慈善、教育、博愛の事業の場合には、その目的が公共的であるために「包括供与」がなされやすいので、利権行為等を招きかねず、そうした統制離脱行為を防止するために、一般の財政処分と同様の執行統制に服するような財政的監督が必要であるとされる。

ただしいうまでもなく、この場合でも、国の監督のもとに置かれるべきなのは、あくまで助成の対象となる事業自体であって、当該事業主体であってはならない。また、国の監督のあり方は、当該事業の目的に沿ったものでなければならないであろう。私的事業への公権力の不当な支配を排除するという自主性確保説の趣旨からも、事業主体と事業そのものを分ける議論は傾聴に値しよう。

(7) 政府答弁

第89条をめぐる解釈については政府答弁もかなり苦勞してきているが、おおむね学説上の緩和説に沿った答弁がなされている。たとえ

42 高橋和之「公金支出制限の趣旨と『公の支配』の意味」杉原泰雄先生古希記念論文集刊行会編『二一世紀の立憲主義—現代憲法の歴史と課題—』勁草書房、2000、pp.486.

ば、私立学校については設置、廃止、教職員の資格、教育内容等につき規制していること、またその設置主体である学校法人についても設立、解散、役員、寄付行為の変更等につき認可を行うといった規制をしていること、さらに私立学校法第59条以下による規制を挙げて、「これだけの規制を行なっておればこれは公の支配に属しておる」と考えるべきとしている（昭44（1969）.7.1〔61回 参・文教〕岩間英太郎文部省管理局长）。「実際の日本の国情」に合わせるためには、公の支配に属させることによって国費が出せるという解釈もやむをえないという答弁（昭46（1971）.3.3〔65回 参・予算〕高辻正巳内閣法制局长官）は、まさに実情を吐露するものといえよう。それでもやはり、「憲法の解釈としてはやや無理なものがお残されている」と認めざるをえないとされている（昭56（1981）.3.11〔94回 参・予算〕角田礼次郎内閣法制局长官）。

(8) 判例

本条をめぐるのは、私大付属病院建設用地取得のための市の公金支出、幼児教室に対し町が行った助成措置、私立大学建設事業に対し市が行った寄付金支出、私立幼稚園連盟の祭りへの市長による補助金支出について、それらの当否が争われたが、いずれも合憲と判断されている。

市原市が行った私大付属病院建設用地取得のための公金支出等の合憲性をめぐる裁判では、私立学校は「教育基本法、学校教育法、私学法等の教育関係法規」による法的規制を受けているとして私学助成の合憲性が認められた。「公の支配」については、憲法第19条、第20条、第23条、第26条との関連などを総合勘案して決すべきとされた（千葉地判昭61〔1986〕.5.28判時1216号57頁）。

埼玉県吉川町は、幼児教室に対し同町所有の土地・建物の無償貸与と補助金の支出を行った

が、これら助成措置は憲法第89条違反であるとして差止・賠償請求の訴えが行われた。幼児教室は、幼稚園や保育所の不足を背景に各地に設けられた無認可の幼児教育施設である。この訴えに対し第二審は、第89条後段の趣旨を公費濫用防止にあるとして、「公の支配」を緩やかに解しているが、第26条など他の条文への言及はなかった（東京高判平2〔1990〕.1.29高民集43巻1号1頁）。なお本件の上告審では、原審の判断は正当として上告が棄却されている（最判平5〔1993〕.5.27）。

この公費濫用防止説による判断は、本件判決以後の事件、すなわち加茂市が行った私立大学建設事業への寄付金支出に関する事件（東京高判平5〔1993〕.7.20行集44巻6・7号627頁、最判平6〔1994〕.2.25：上告棄却）、池田市長による私立幼稚園連盟主催の祭りへの補助金支出に関する事件（大阪地判平6〔1994〕.3.30判タ860号123頁）でも踏襲されている⁴³。

おわりに

日本国憲法の財政条項は、健全財政主義の原則については、財政法の領域に委ね自らは沈黙しているかにみえる。仮にフランスにならって、財政法をわが国の「財政憲法」と呼んでみれば、わが国はこの30年間、赤字国債依存を通じて「財政憲法」との鋭い緊張関係にあったのだということができよう。

それにしても、財政民主主義を謳う憲法は、健全財政主義についてまったく無関心なのだろうか。

財政民主主義とは、「国民の、国民による、国民のための財政」の実現を企図するものであった。財政が「国民のため」に際限なく拡大されれば、その負担はやがて私たちの肩に重くのしかかってくる。もしそうなれば、それは本

43 大沢秀介『『公の支配』の意義と幼児教室』『憲法判例百選Ⅱ（第4版）』（別冊ジュリスト155号）有斐閣、2000、pp.440-441.

当に「国民のための財政」であったといえるだろうか。あるいは、現役世代の国民は逃れえたとしても、いずれ将来の国民の財産がなんらかの形で損なわれてしまうことになりかねない。しかし、将来世代が、その財産をあらかじめ奪われるべきいわれはないであろう。私たちはここで、憲法第11条のなかの、「この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与へられる。」という規定を想起してみるのもよいかもしれない。

国民の負担の上に成り立つ財政が危機に瀕

し、これに起因する「痛み」が国民に求められるとしても、少なくとも形式的には、「国民による財政」、すなわち民意に基づいて処理されてきた結果であるというほかはない。そうだとすれば、「国民のための財政」を志向した民意の内実とは何だったのか、また、十分に情報を与えられた民意であったのかということが問われよう。いま一度、「国民の財政」、すなわち国民主権に由来する財政の実質を問い直し、国民の視点による財政統制の洗練と実効化が図られなければならないだろう。

本稿作成にあたっては、全般にわたり、以下の文献を参考にした。

浅野一郎・杉原泰雄監修，浅野善治ほか編『憲法答弁集〔1947-1999〕』信山社出版，2003.

浅野一郎編『国会と財政』（信山社叢書 国会を考える5）信山社出版，1999.

芦部信喜著，高橋和之補訂『憲法（第3版）』岩波書店，2002，pp.330-343.

碓井光明「憲法と財政（憲法学原論－憲法解釈の基底にあるもの10）」『法学教室』233号，pp.81-86.

碓井光明「財政制度」『ジュリスト』1192号，2001.1.1-15，pp.189-196.

碓井光明「財政の民主的統制」『ジュリスト』1089号，1996.5.1-15，pp.143-150.

甲斐素直『財政法規と憲法構造』（日本大学法学部叢書 11巻）八千代出版，1996.

清宮四郎『憲法 I（第3版）』（法律学全集3）有斐閣，1979，pp.258-285.

小嶋和司『憲法概説』良書普及会，1987，pp.502-532.

小村武『予算と財政法（三訂版）』新日本法規出版，2002.

佐藤功『憲法（下）（新版）』（ポケット註釈全書）有斐閣，1984，pp.1087-1192.

佐藤功『日本国憲法概説（全訂第5版）』学陽書房，1996，pp.513-527.

辻村みよ子『憲法（第2版）』日本評論社，2004，pp.524-540.

手島孝『憲法解釈二十講』有斐閣，1980，pp.235-275.

野中俊彦ほか『憲法 II（第3版）』有斐閣，2001，pp.313-336〔中村睦男執筆部分〕.

長谷部恭男『憲法（第3版）』（新法学ライブラリ2）新世社，2004，pp.358-364.

樋口陽一ほか『憲法 IV〔第76条～第103条〕』（注解法律学全集4）青林書院，2004，pp.169-229〔浦部法穂執筆部分〕.

美濃部達吉『改訂 憲法撮要』有斐閣，1946，pp.515-552.

宮澤俊義著，芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』日本評論社，1978，pp.707-756.

本文中の外国憲法の翻訳は、以下の文献による。ただしスイス憲法については、英文版より筆者が和訳した。

阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集（第2版）』有信堂，1998.

（やまだ くにお 政治議会課憲法室）

調査資料2004-1-d

シリーズ憲法の論点

④

「財政制度の論点」

平成16年12月20日発行

ISBN 4-87582-608-7

国立国会図書館

調査及び立法考査局

〒100-8924

東京都千代田区永田町1-10-1

電話03(3581)2331

bureau@ndl.go.jp



Research
Materials
2004-1-d
December
2004

Series :
**Constitutional
Issues**
**Arguments
on
Financial System**

Research and
Legislative
Reference Bureau
National Diet
Library
Tokyo 100-8924
Japan
bureau@ndl.go.jp

Art: Kenji Saito