

戦後日本の予算政治と憲法学説(一)

| | |
|-------|--|
| メタデータ | 言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-06-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 小沢, 隆一 メールアドレス: 所属: |
| URL | https://doi.org/10.14945/00008676 |

戦後日本の予算政治と憲法学説（一）

小沢隆一

はじめに

序章 視角の提示

第一章 日本国憲法の制定と予算議決制度

第一節 日本国憲法と財政法の予算議決制度—その「近代的」性格

第二節 「近代的」制度成立の要因（その一）—明治憲法体制とその「遺産」

第三節 「近代的」制度成立の要因（その二）—アメリカ型の影響（以上本号）

第四節 日本国憲法—財政法による枠組設定とその意義

第五節 学説の状況

第二章 日本型「利益政治」と予算議決制度

第三章 日本型「利益政治」の「見直し」と予算議決制度

終章 まとめ

戦後日本の予算政治と憲法学説（一）

はじめに

本稿の目的は、日本国憲法の下での予算政治⁽¹⁾の展開をふまえて、それとの対応における予算に関する国会の議決権の変遷とその意義を明らかにしつつ、さらにこれら現実政治の総体と憲法学説との関係、そこから浮かび上がる憲法学における予算法学説の位置づけを検討することである。また、以上をふまえて、国会の予算権限をめぐる憲法論（これは、予算権限のあり方、とりわけそれについての憲法解釈論に限定されない。権限行使を具体化するための諸条件、さらにはその問題を論じる上で重要と思われる憲法論的視座も含まれる。）について、何がしかの指摘を「まとめ」としてすることも意図している。

ところで、私が上記のような課題を掲げることについては、対象についての「憲法科学」的な研究の深化という課題意識が一般的な前提となつている。同時に私は、本稿が対象とする憲法学説、具体的には従来「予算の法的性格」、「国会の予算修正権」、「法律と予算の不一致」などのテーマで論じられてきたものが、憲法科学的な研究（比較憲法的研究や憲法史的研究）に十分基礎づけられていないために混乱してきたと考えている。それは、議論そのものが麻のように乱れたという意味では必ずしもないが、議論があいまいで不確かな根拠の上で展開されてきたという意味において、錯綜したものになつてるように思われる。そして、このことは、わが国の議会の予算権限や予算政治のあり方、ひいては議会制民主主義を構想的に論じる上で、少なからぬ障害となつていふと思われる。戦後の予算政治の展開をふまえて、その歴史的到達点と限界を把握し、あるべき財政議会主義を構想する作業は、すぐれて憲法政策的な作業であるが、それはそうであるがゆえに、すぐれて憲法科学的な分析による基礎づけを要するものであり、あれこれの憲法解釈論的操作によつてよくなしうるものではない。

このような観点から、本稿ではまず、戦後日本の予算政治、予算議決権のあり方を論じる上での視角を提示する。このことによつて、私が憲法科学的アプローチを強調する意図を示しておくこととする。

(一)ここでの「予算政治」という概念は、議会による予算の「議決」を中心として展開される政治過程のことを意味する。そこには、議会による予算議決を前後して展開される制度的な過程(予算の作成、議決、執行)が含まれることはもちろんのこと、制度化されていない(非公式な)過程、すなわち予算をめぐる各種圧力団体の活動、それによる予算運営への影響なども含む、「総体としての」政治プロセスのことである。このような概念は、予算の作成—議決—執行—決算という一連の予算に固有な政治過程、すなわち予算サイクルとは自ずと区別されるものであり、後者については、「予算過程」という言葉を用いて、両者を区別しておく。

序章 視角の提示

第一節 憲法科学の対象としての日本国憲法

先にも指摘したように憲法政策的な課題と構想の抽出は、憲法科学的分析に依拠してこそなしうるものである。このことは、憲法学が日本国憲法をその対象とする場合に、次のような視角を要請することになる。

すなわち、日本国憲法を「聖化」することなく科学の対象とすることである。「日本国憲法を神聖視しない」という言説は、巷間よくささやかれるが、その多くは、言外の「意図」として日本国憲法のなかに歴史的に体化された価値の否定あるいは相対化を含んでいる。⁽¹⁾それらは、必ずしも憲法史の科学的検討を踏まえたものでないばかりか、それ自体、学問的検討に値しないものが多く含まれている。しかし、そのようなすぐれて「政治的な」議論とはまったく別に、日本国憲法の脱「聖化」、非「神話化」をその客観的・科学的認識を獲得するという観点から強調する議論が成立

しうる。

この場合、議論は、日本国憲法が「規範的に定立」された（されている）ということを確認不動の前提とするところから出発するわけにはいかない。日本国憲法の制定それ自体当時の複雑な国内外の政治的動きの産物であり、「逆コース」、「憲法の空洞化・形骸化」と称される事態もまた然りである。そうである以上、日本国憲法についての学の「科学」化という意味での非「神話」化は、日本国憲法の成立と展開を歴史的現象として把握する方法によって可能となる。この方法の確かさは、対象の具体的な分析を通じて検証されるほかないが、方法の一般的規定をあえて抽象的に提示するならば、以下のようなだろう。

①日本国憲法の制定の歴史的意義の確定—その成立の歴史的脈絡と憲法史的意義とを、すなわちその特殊性と普遍性とを同時に把握すること。

②日本国憲法の運用の歴史的把握—日本国憲法制定後のその運用を、単に憲法（規範）と政治（事実）との「距離の測定」という観点からではなく、「規範的なものが存在するという現実」と「政治過程における規範の形成」という事態をも視野におさめつつ、すなわち憲法現象をトータルに把握すること。

それでは、これらの方法を日本国憲法の予算議決制度と予算政治の展開の分析に当てはめた場合、どのような特殊の視角を設定しうるかを次に検討してみたい。

(1) ちなみに、日本国憲法についての科学は、その「価値の確認」と離れたところで成立するわけではないと思われる。科学あるいは客観的認識の「没価値性」という方法はここではとらない。さらにいえば、この「価値の確認」が価値の歴史的規定性—ある価値・規範もその生成・展開・消滅について一定の社会的・歴史的脈絡による「規定」—存在拘束を被る—を等閑視してなされるなら

ば、「没価値的」という意味での「客観的」認識の対極にある「純主観的」価値判断を構成することになるが、ここではそのような「方法二元論的」視角をとらないことである。この問題に関連しては、とりあえず以下参照、浦田一郎「日本における憲法科学の方法論」杉原泰雄編『講座憲法学の基礎』三 憲法学の方法（勁草書房・一九八四年）、樋口陽一「近代憲法学にとっての論理と価値」（日本評論社・一九九四年）一七頁以下、森英樹「戦後憲法学の方法論争」ジュリスト一〇八九号（一九九六年）。

第二節 予算議決制度の分析視角——憲法史的視角と比較制度論的視角

前記の①の方法の具体化として、日本国憲法の予算議決制度の歴史的位置の確定という作業がある。それは、憲法史的分析と比較制度論的分析という二つの相対的に区分されうる視角から追求することができる。以下、この二つの視角から近代以降の市民憲法の予算議決制度がどのように位置づけられうるかを示す。

一 憲法史的視角

憲法史的視角とは、いうまでもなく近代市民革命に始まる市民憲法の歴史のなかで様々な予算議決制度のバリエーションがどう位置づけられるかというものである。ただし、ここでの「位置づけ」とは、近代以降の市民憲法の歴史を単線的に把握した上で、そこにおける各制度の地点を確認するという作業ではない。各国の各段階の憲法体制は、当然のことながら歴史的固有性をもつて現象してきたものであり、その位置づけには、「比較」（それぞれの共通性と個性、普遍性と特殊性を歴史的脈絡のなかで読み解いていくこと）¹⁾という視点がなければならぬ。憲法史的視角は、必然的に「比較憲法史」的視角たらざるをえないのである。

（一）近代立憲主義と外見的立憲主義

このことを留意したうえでなお、市民憲法史上の予算議決制度は、それが資本主義社会の憲法である限りにおいて、

この社会の構造、その段階的編成とある程度照応する形で史的類型を確認することは可能であり、かつ必要なことと思われる。この点についての従来の憲法学における蓄積として顕著なものは、予算議決制度についての「近代立憲主義型」と「外見的立憲主義型」という分類である。それは、宮沢俊義の戦前の論文、「ドイツ型予算理論の一側面」⁽²⁾において端的に提示されたことができる。そこで示されたものは、財政議会主義のみならず立憲主義体制そのものの「近代性」と「外見性」の分水嶺を端的に表示するものとして、「西欧（とりわけフランス）型」と「東欧（ドイツ・プロイセン）型」の予算議決制度を対比するという視角であり、この視角は、今日でもその意義はなお失われていない。しかし、現時点では、この分類の方法・類型の把握のしかたについて、「比較憲法史」の観点から次のような留意と若干の修正が必要ないように思われる。

第一に、近代立憲主義Ⅱ「西欧型」・外見的立憲主義Ⅱ「東欧型」という把握は、一定の「抽象」を前提にして成立しており（それは、歴史的事象を「類型」的に把握する場合には常につきまとうことである）、その「抽象」のレベルを自覚したうえで類型論も構成されなければならないということである。この点について、従来の議論には、少なからぬ混乱がみられる。例えば、予算議決制度の憲法史的分類としての「西欧型」と「東欧型」を、イギリスとフランスを（場合によってはアメリカをも）「ひとくくり」にして、すなわちそれらの間にある（かなり質的な）差異を踏まえることなく「西欧型」とし、これを「東欧型」の代表的事例であるドイツとりわけプロイセン、あるいは明治憲法の体制と対比する方法や、あるいは「西欧型」の代表的事例をことさらにイギリスに求めドイツと対比する方法などが確認できる。これらは、本来の「比較」憲法史的視角からすれば、必ずしも適切な方法とは思われない。（これらの議論の具体的検討は後におこなう）。前者は、本来かなりの程度「抽象」的に把握されたはずの「西欧型」を具体的なもの（プロイセン・ドイツのあるいは明治憲法の例）と比較する。後者は、本来「抽象的」把握としてしか成立しないはずの「類

型的」対比を具体的なものと具体的なものとを「つきあわせる」ことによつておこなおうとする（しかも、そこで展開されている具体的なものの把握はけつして「具体的」ではない）。ここには、抽象的な「類型的」把握と具体的歴史現象の具体的把握との「区別と関連」についての混乱がみられる。「類型的」把握は、それ自体としては、「抽象性」を否定できない。しかし、その抽象的把握をより正確におこなうためにこそ、具体的なものの具体的な分析と把握を必要とする。類型的把握は、具体的分析ぬきに成り立つものではないという意味で両者は深く「関連」しているが、両者の「区別」もまた必要である。近年、歴史学の領域で、ヨーロッパの国々やあるいはそれとの比較における日本の歴史、より具体的にはそこでの近代の社会や国家の形成、近代市民革命についての認識・把握のしかたの再検討（近代社会・近代市民社会とはなにか、「市民IIブルジョワ革命」とは何か、それは本当に存在したのか等々）が論じられているが、その「問題提起」の最も重要な部分をあえて（強引だが）「方法論」に引きつけるとすれば、このように表現することができると思われる。

この第一の点に留意したうえで、それでもなお近代社会、すなわち資本主義的経済システムが支配的な社会が、それぞれの国、地域においてどのような歴史的経緯、環境の中で成立したのか、いわゆる「市民革命」を経過したのか、などの点は、視角としての重要性を失っていないと思われる。そして、それは国家の統治体制（国制）、憲法などのいわゆる「上部構造」を分析、検討する際において、資本主義社会全般の成立については別の次元で、固有の重要性をもった視角としてあるように思われる。それ自体すぐれて国制（国家と社会―政治と経済―の媒介的機構も含む当該社会の統治システム・体制全体を表示する概念として用いている）的、憲法的現象である予算議決制度の分析、把握に際して、近代への扉が権力の「革命」的移行を経て押し開かれたかどうかは、決定的意義を有するということが、第二の留意点である。より具体的に示せば、①一定程度の「統一国家」的体制を整えてきた封建制末期（絶対王制）の統

治体制（国制）がどのような財政的基盤に支えられていたか（その場合の封建的収奪、重商主義的経済・財政政策、生成しつつある近代的租税の関係）、②それが近代への移行の中でどのような困難をかかえるに至ったか（イギリス・フランスでは絶対王制の財政危機が市民革命の「引き金」となった）、③上記の①と②の関わり方、それと資本主義経済を推進する力との関係から生まれる「君主の権力とその財政基盤の解体（温存）のされ方」がどうであったかなどが、近代の市民憲法における予算議決制度のあり方、その歴史的類型に決定的な影響を与えていると考えることができる。このことから、予算議決制度の歴史的類型的把握にとつて重要なことは、単なる経済史的把握の上部構造への「移し込み」にとどまらない、かといつて上部構造の史的展開をそれ単独では考察しない観点の獲得であり、あえて要約的に表現するならば「国制史」的視角の設定ということになる。

そのような視角からみた場合、たとえば、一八一九世紀の段階におけるフランスとドイツの予算議決制度の「国制史」的相違は、やはり顕著といわなければならない。それは、「議会による予算議決の拒否」という事態に際しての政府の態度、それによる予算政治、財政議会主義のあり方の決定的分岐が、一八六二年の「プロイセン予算争議」と一八七七年のフランスの「セーズ・メ事件」との間にみられるというすぐれて個別的・現象的なこと⁽⁸⁾から、議会の（歳出）予算についての権限（国家財政をトータルに議会の権限とするか、（歳出）予算の決定は本来的に「行政」の作用ととらえるか）、その際の国家とその財政についての制度構想・イメージ（社会契約説と租税利益説に基づいて民主主義理論と租税国家体制を結合させ、財政とその決定の「公共性」を弁証していく⁽⁹⁾か、立憲主義体制をあくまでも君主主義原理への制肘として位置づけ、家産国家体制の臍帯を引きずりながら財政運営を展開していく⁽¹⁰⁾か）という制度的・理念的なものにいたるまでトータルに確認できる事柄である。これらはいずれも、フランスとドイツ（プロイセン）における近代への移行過程とその後における国制史的特徴に関わっているのである。

また、明治憲法体制における予算議決制度の歴史的位置づけも、上記のような視角からの検討をふまえて定まってくるであろう。このことよって、この体制が「絶対主義」かどうか、どのような意味で「絶対主義」か、といったある意味では概念が先走った議論を經由しなくて済むことにもなる。

(二) 近代の予算（議決）制度と現代的予算（議決）制度

従来の日本の憲法学における予算議決制度の史的考察は、他の憲法現象との比較においてみると、「近代」と「現代」（一応一九世紀末から今日にいたる時期を想定している）という区別の意識が相対的に薄い分野であったということが出来る。西欧の憲法における制度・体制を「近代立憲主義」のなかで把握し、そこでは一八、九世紀段階の憲法も二〇世紀のそれもとりにたてて区別しないという認識のしかたが多く確認できる。学説がこのように形成されたこと自体、日本の憲法学、とりわけ戦後のそれが何を「課題」としてきたのか（それは、憲法学が日本の国家・社会にどのような「克服されるべき課題」を見いだしてきたのかということと当然密接に関わる）ということを示唆する点で、大いに興味深いことである（この点も後に検討する）。しかし、これは、予算議決制度の比較憲法史的把握という観点からすると、きわめて奇異なことである。

周知のように財政学の分野では、予算議決制度とそこにおける諸準則について「近代型」（近代の予算原則）と「現代型」（現代の予算原則、あるいは近代的予算原則の「くずれ」）とを識別するのが常識となっている。⁽¹⁾このことは、資本主義経済システムが「近代」と「現代」で大きく変容しており、それがフィスカル・ポリシーという形で財政運営をほぼ必然的に強いるということを理論的に認識しようとするならば、ごく当り前のことである。そして、それが議会による予算議決のもつ政治・経済の意味にも影響を与える以上、憲法学がこのことに興味を示さないことは、奇妙なことといわなければならない。この「奇妙」さは、戦後の憲法学が国民主権や基本的人権、違憲立法審査制度等々につい

て、「近代的」形態と「現代的」形態とを識別する視角をかなりの程度歴史科学的に形成してきたことと対比すると、さらに際だつ。しかし、日本の戦後の憲法学は、この「奇妙な」ありかたをごく最近まで維持してきた。あるいは、今でもなお維持しているといつてもよい。

もちろん、そこには、財政分野にとりわけ顕著に現れている「行政国家現象」に対する憲法規範の学としてのまっとうな「警戒心」を見てとることは可能である。戦後の日本の憲法学は、日本国憲法に対する前近代的現象の復活（あるいはそれとして意識されたもの）を阻止しつつその現代的空洞化にも対処するという「歴史的課題」を客観的には担ってきた。それによつて憲法学が「日本における近代立憲主義の確立」というスタンスを固めることになった（「予算の法的性格」についての「予算Ⅱ法律」説などは、その所産といえる）ことについて、これに批判的に接することは、たとえ言葉ですることはたやすくとも、実践的にはもちろん理論的にも決して容易なことではない。しかし、そのように「困難な」ことをあえてする意義が、現在ではあるように思われる。

それは、現代日本の予算政治の問題状況をどこに見いだすかということと、密接に関わる。かりに「近代立憲主義」型の予算議決制度が成立したとしても、そのもとで現代的な政治・経済的脈絡のなかで著しい問題状況が存在するとすれば、それは「近代立憲主義」型システムの限界、それ自体の問題性として認識されざるをえない。わたしは、この点では、一九世紀末以来の「利益誘導型」予算政治は、「近代立憲主義」型システムへの根本的な問題提起を含む現象であると考えている。⁽¹²⁾ また、いわゆる「ケインズ主義的福祉国家」の「たそがれ」⁽¹³⁾が一九七〇—八〇年代以降の先進資本主義国での趨勢として現れ今日に至っている現状をみるに、「現代型」予算運営にもそれ自体多くの問題がはらまれており、さらに「現代型」は「近代型」の完全な克服形態ではなく、その修正形態であることからすれば、近代型を安易に放棄する選択は、「行政国家現象」なかんずく「国家独占資本主義」のもつとも先鋭な形態に身を委ねるに等しい。こ

これらのことから、現在の資本主義経済システムの到達点に立って、そこでの国家財政の構造と機能を把握し、それらが近代的な予算議決制度にどのような質の変容をせまっているのかということの確認、ようするに、予算議決制度と予算政治における「近代型」と「現代型」の類型の特徴の確定が必要となる。両者は、もともと資本主義経済システムという共通の土台のうえに成立しており、同時に前者を歴史的与件として後者は展開し、そのなかで前者が変容してくるといふ関係にある。そうである以上、現在の時点での問題状況は、「近代型」制度と「現代型」制度とが輻輳するなかで展開してくるものであり、どちらかに一元的に依拠することで問題が解決するというものでもない。われわれが当面する現代日本の予算政治の問題状況の歴史的性格を明確に把握し、それに対処する方策を導き出す上で、予算議決制度の「近代型」と「現代型」を析出する作業は、欠かすことができないのである。

この点については、第二次世界大戦以後に制定された西欧の諸憲法における予算議決制度の特徴に注目すべきである。フランスの第四共和憲法（一九四六年）、イタリア共和国憲法（一九四八年）、ドイツ連邦共和国基本法（ボン基本法、一九四九年）は、いずれも「戦後体制」の成立期に制定されたものだが、これらは、規定のしかた・形態に偏差はあるものの、議会の予算権限に一定の制限・限定を設けるといふ点では、共通している。⁽¹⁴⁾これらの規定の背景にあるものは、「議会（議員）による予算（増額）発案の抑制」という考え方であると見ることができ、そのような発想の基盤を「近代型」予算議決制度と「現代的」予算政治・財政運営の「絡み合いと齟齬」（連関と背反）のなかに読み込むことができるように思われる。

この点をフランスに関して少しく具体的に述べるならば、次のようになる。⁽¹⁵⁾フランスは、その市民革命の遂行のされかたにより、かつその後の議会制の成立と展開の中で、西欧において近代的予算制度を最も体系的な形で確立した国であり、議会には強い財政権限が与与されてきたが、この「強い議会」の権限を通じた予算政治が「議会による濫費」と

して現象してくる（そのように把握されるようになる）のが一九世紀末、第三共和制の確立期のことである。おりしも、男子普通選挙制の導入による「大衆民主制」の成立と現代的行財政の展開による行政の「公共性」の高まりが確認される時代であり、そのなかで議会の強い予算権限を通じた地方的利害誘導政治（議会クライアンテリズム）が展開された。このような状況の歴史的意味をどのように把握するかという問題は、具体的な歴史的脈絡を掘りさげて考察する必要があるが、ともかくも、従来「行政の濫費を抑制する」ためにそれが「納税者の代表たる」議会の使命であるとして制度設計されてきた「近代の予算議決制度」が、その強い予算権限ゆえに歴史によって裏切られる（かえって濫費を促進する、少なくともそのように現象的には受けとめられる）という格好になったことだけは確かである。このことに對するある一定の角度からの対応という意味をフランス第四共和制憲法第一七条（支出の増額・新規創設の修正提案の禁止）はもっている。

ドイツ、イタリアの場合も、それぞれの国の議会制の發展史を具体的に検討する必要があるが、たとえば「ワイマール共和制」にフランスの第三共和制と同様の歴史的文脈（大衆民主制と利益政治の相即関係、それと議会制度との間の矛盾の噴出）を読み込むことがあながち不当ではないとすれば、¹⁶「戦後西欧憲法」における議会の予算議決権の取扱いは、単なる規範形式としての類似性にはとどまらない、一定の共通する歴史的性格を確認することができると思われる。

以上のような「戦後西欧憲法」との対比でみると、日本国憲法の場合は、同時代の産物でありながら著しい違いが認められる。¹⁷もつとも、そこには、当時の各国の憲法制定を決定した国際的環境、とりわけ日独の場合には占領体制の特質を当然無視するわけにはいかない。しかし、それでもなお、この「相違」を生みだした根拠についての検討は必要である。というのも、日本国憲法とそれに続いて制定された財政法（一九四七年）が構成する予算議決制度は、

他の「戦後憲法」とは異質な形で「近代の予算制度」をそのまま維持する形で組み立てられている、そういう性格の強いものであるからである。この歴史的ともいえる「ズレ」の原因・根拠は、戦前の明治憲法体制にもその一端を求めることが出来るだろうが、私は、日本国憲法と財政法の体制を、明治憲法体制の「反転形態」としてとらえる視角だけでは十分ではないと考える。それは、明治憲法下の予算政治のあり方、占領政策と日本側の対応、両者の関係なども総合的に検討したうえでなければ、説明されえない。このような作業をへて、日本国憲法の予算議決制度の歴史的規定に到達しうるものと思われる。「日本国憲法が典型的な『近代の予算議決制度』を第二次大戦後という時期に採用した秘密」、これを説明することが、本稿における憲法史的視角からする分析の一つの大きな「焦点」といってもよい。

二 比較制度論的視角

ここでいう「比較制度」論とは、「比較政治制度」論のことであるといってもよい。「比較政治制度」論については、「近代の主権的『国民国家』の政治制度を、歴史的、そして同時代的に比較対照する政治学の一研究領域であり」、「比較憲法学」を隣接学問分野としてもつ、という説明があるが、⁽¹⁸⁾とりあえずの理解としては、これに従っておく。ただし、上の説明における近代国家の歴史的な比較対照については、すでに「比較憲法史」あるいは「比較国制史」という視角からの検討として述べておいたものといえる。それゆえ、ここでの比較（政治）制度論的視角は、歴史的に存在する近代主権国家の政治制度・統治構造を、構造論的にすなわちどちらかという静態的に把握すること、動態的にとはいつても歴史動態的ではなく機能論的・システム論的に把握することを、主要には含むものとして考えている。もちろん、これら歴史的・制度（構造）論的・機能論的把握は、歴史的存在である憲法・政治制度のより豊かな把握をめざすための方法として、相互に補完的でありつつその区別も相対的なものであるほかないが、とりあえずの「視角」の違いを表現するとすれば、上のようになるだろう。

比較制度論的視角が近代憲法の統治機構の分析にとって重要なのは、諸々の近代国家とその憲法が、その形成・成立の歴史的経緯・環境にも影響されつつ、制度として骨化していくなかで無視できない制度的・構造的違い・類型を析出してきているからである。その違い・類型は、たとえば、①単一国家か連邦国家か、②権力分立の形態——とりわけ議院内閣制か大統領制か、それにもなう政治家と官僚機構の關係、③政党と選挙制度——現代でいうならば二大政党制か多党制か、小選挙区制か比例代表制か、④地方制度——分権・自治の度合い、⑤司法権の政治的機能などにおいて確認される。そして、これらは、予算議決制度の構造と予算政治の動態に少なからぬ影響を与えるものといえる。

先の「日本国憲法——財政法のシステムが『近代的予算議決制度』を採用した」ということの意味は、この比較制度論的視角からも検討されなければならない。近代は、上の①から⑤の諸点について実に多様な制度とその組み合わせを生み出してきているのであり、日本国憲法の財政制度の「近代性」も、かかる中での「比較」を通じて確認されるべきものである。⁽²⁰⁾ 具体的には、日本国憲法と財政法制定時の状況は、占領軍の「本体」であるアメリカ合衆国の強い影響のもとに（アメリカ的統治機構の下で学識的訓練を積んだGHQ担当者の積極的な関与のもとに）⁽²¹⁾ あったことによりアメリカ的（大統領制的）予算・財政制度を吸収した面と、戦前以来の経緯もあって議院内閣制的統治機構を採用したことによる予算・財政制度への規定性を体現した面とが入り混じった複雑な様相を呈している。このような展開の意味を詳しく解く作業は、当時の歴史的状況から検討するという視角は不可欠であると同時に、制度設計の基礎となる政治制度の構造的・類型的特質をも押さえておくべきであるといえる。

財政制度に直接関連してではないが、行政学者の山口二郎は、政治と行政、政治家と行政官の關係の把握において「統治機構に対する制度論的接近」を強調して、次のように述べる。

「政治家と行政官との關係あるいは政治と行政という営為は、大統領制や議院内閣制といった統治機構から当然に大

大きな影響を受けるはずである。ところが、アメリカと西ヨーロッパ諸国の政治・行政関係を比較する際に制度の違いに注意を払うことなく単純な比較を行っている印象を受ける。「議院内閣制における政治と行政の関係を考察する際、アメリカの大統領制のもとにおける政治、行政の關係を無媒介に應用することは慎重でなければならぬ」⁽²²⁾。このことは、予算議決制度の制度設計に当然影響を及ぼす問題であり、戦後の日本国憲法―財政法定期における複雑な状況は、変革期に特有の制度設計をめぐる「対抗」の所産として分析されるべきものである。また、その「対抗」のありようから、日本国憲法の予算議決制度の歴史的位づけがさらに具体的に照らしだされるということでもある。この点についての視角の欠落は、山口のいうように憲法学において見られることであり、それが、戦後の国会の予算権限、予算をめぐる国会と内閣の關係の把握、それをめぐる憲法の解釈にも影を落としているといえる。

このような弱点を克服して、憲法科学的把握にもとづく憲法政策・憲法解釈論を展開するためにも比較制度論的視角は重要なのである。具体的には、一方で、日本国憲法が議会の予算権限についての「現代的」制限をいっさい設けず、またその制定過程にあつては、「国会の予算修正権の無制限」を明示するものすら存在する（マッカーサー草案）ということと、他方で、憲法が内閣の予算提案権を明示し、また実質において大蔵省が戦前以来の強い財政権限を確保したこととの間にあるアンビヴァレンスをどのように歴史的に把握するかということ、そのことをふまえて日本国憲法のもとの予算政治の制度的枠組のありかたをどのように構想するかということのために、比較制度論的視角からする制度間の溝（クリヴァージュ）を自覚する必要がある。もともと、この「溝」を超えがたいものとしてとらえるか、そうではなく一定の条件のもとでは超えうるものと考えるかは、そのことも含めて歴史的・科学的把握にもとづく「構想」に属する事柄であると思われるが。

(一)「比較憲法史」という研究領域は、わが国の学界において十分に開拓されているとはいいがたい。その研究視角も必ずしも明確に

なつてはいない新しい「研究分野」であると思われる。この「研究分野」についての私のとりあえずのイメージは、次のようなものである。①この分野は、従来「比較憲法」という学問領域として追求されてきたものと多分に重複する。とりわけ、「比較憲法」の方法について樋口陽一が「その比較（は）、歴史的文脈のなかで歴史社会のありかたと関連させながら、おこなわれなければならない」（樋口「比較憲法」（青林書院・全訂三版・一九九二年）三〇―一頁）と述べるとき、この「方法」は、比較憲法史にも「共有」される。しかしなお、私が「比較憲法」ではなく「比較憲法史」にこだわるのは、歴史上の存在である諸憲法体制の「比較」は、その歴史的規定性ぬきにはよくなしうるものではないことを強調せんがためである（影山日出弥「比較憲法史序説」科学と思想四号（一九七二年）参照）。②従来の「比較憲法」という学問領域は、「歴史的方法」による成果を生みだしてはいるが、固有の意味での憲法学の一分野として成立してきたという由来からでもあろうが、「制度」としての憲法体制の比較・類型に傾斜してきたように思われる。これに対して、「比較憲法史」は、憲法体制を歴史的存在としてとらえる以上、経済・社会・政治・法の総体からなる歴史的社会の統治体制の分析・検討からその比較・類型的把握を試みる。それゆえ、それは、後にみる「比較（政治）制度」論という学問領域を含む（少なくともそれをふまえる）ものとして、従来の「比較憲法」を超えるより全体的な学問領域として設定されざるをえない。それはまた、水林彪が強調する「比較国制史」（鈴木正幸他編「比較国制史研究序説」（柏書房・一九九二年）四頁以下、二二頁以下参照）という方法、学問領域と多分に重なる。③一九世紀末頃の英仏独の議會制を中心とした統治体制を「比較憲法史」の方法で分析し、その歴史的位置づけをおこなう試みとして、小沢「議會中心主義」の歴史的位置」法律時報六八巻三号（一九九六年）参照のこと。

(2) 初出は国家学会雑誌五二巻一〇・一一号（一九三八年）。のちに宮沢俊義「憲法の原理」（岩波書店・一九六七年）に所収。同書所収のものを参照した。

(3) 吉田善明「議會・選挙・天皇制の憲法論」（日本評論社・一九九〇年）八三頁以下参照。

- (4) 安澤喜一郎『予算制度の憲法学的研究』(成文堂・一九七四年) 参照。
- (5) この点に関連しては、とりあえず以下参照、G・G・イッガース(中村幹雄他訳)『ヨーロッパ歴史学の新潮流』(見洋書房・一九八六年)、望田幸男『ふたつの近代』(朝日新聞社・一九八八年)、フランソワ・フェレ(大津真作訳)『フランス革命を考へる』(岩波書店・一九八九年)、柴田三千雄『フランス革命』(岩波書店・一九八九年)、D・ブラックボーン/G・イリー/R・J・エヴァンズ(望田幸男他訳)『イギリス社会史派のドイツ史論』(見洋書房・一九九二年) 八九頁以下、竹岡敬温・川北稔編『社会史への途』(有斐閣・一九九五年)、松村高夫「近代とは何か」西村裕通他編著『個人と共同体の社会科学』(ミネルヴァ書房・一九九六年)。
- (6) エヴァンズ『ドイツ革命欠如論』の神話」前掲『イギリス社会史派のドイツ史論』一〇八頁参照。
- (7) 前掲『比較国制史研究序説』所収の水林論文参照。
- (8) 小沢『予算議決権の研究』(弘文堂・一九九五年) 四五頁以下参照。もともと、この事例は、「個別性のなかに普遍性が潜んでいる」事例と考えられる。というのも、議会による「予算議決の拒否」の憲法政治的意義の相違は、ひとえに憲法「制度」上の違いにとどまるものではなく、むしろ政治的力関係の凝集の帰結としてとらえられるべきと思われるからである。宮沢の「着眼」のすぐれたところは、この点にあるともいえる。
- (9) 小沢「フランス革命と財政議会主義」一橋研究一〇巻二号・四号(一九八五―六年)、加藤睦夫・池上惇編『財政学概論』(有斐閣・一九七八年) 六頁以下参照。
- (10) この点に関連して、ドイツ第二帝制の政治過程については、木谷勤『ドイツ第二帝制史研究』(青木書店・一九七七年) 参照、財政の制度と構造については、鈴木純義『ドイツ帝国主義財政史論』(法政大学出版局・一九九四年) 参照。
- (11) たとえば以下参照、佐藤進『財政学入門』(同文館・一九八一年) 五八頁以下、廣田司朗・斎藤博・重森暁編『財政学講義』(有

斐閣（一九八六年）三九頁以下。

(12) フランスについてのこの点の解明は、小沢前掲書参照。

(13) この点に関しては、とりあえず以下参照、東京大学社会科学研究所編「転換期の福祉国家 上」（東京大学出版会・一九八八年）、田口富久治編著『ケインズ主義的福祉国家』（青木書店・一九八九年）、A・ギャンブル（小笠原欣幸訳）『自由経済と強い国家』（みすず書房・一九九〇年）、クリストファー・ピアソン（田中浩・神谷直樹訳）『曲がり角にきた福祉国家』（未来社・一九九六年）。

(14) 各国の憲法規定については、とりあえず以下参照、樋口陽一／吉田善明編『解説・世界憲法集』（改訂版・三省堂・一九九一年）。

(15) 詳細については、小沢前掲書参照。

(16) 「賠償問題」を根本的に抱えるワイマール・ドイツが、一定の経済成長を前提とする「利益政治」が十全に展開しうる場ではなかったことは否定しようもない。しかし、当時の社会諸団体が「組織された資本主義」の体制ゆえに国家の経済・社会政策に大きな利害関心を持ち、それが比例代表制によって選出された議会における政党の動きに影を投げかけていく状況のなかに、ドイツに特殊な形ではあれ現代的な「利益政治」の現象を、とりわけナチスの政権獲得以前の段階でのその「萌芽」を読み込むことは、不可能ではなからう。この点に関連しては、以下参照、平島健司『ワイマール共和国の解体』（東京大学出版会・一九九一年）、デートレフ・ポイカート（小野清美／田村栄子／原田一美訳）『ワイマール共和国』（名古屋大学出版会・一九九三年）。

(17) 比較憲法的研究をふまえてこの点にするべく着目したのは、小嶋和司である。小嶋和司『日本財政制度の比較法史的研究』（信山社・一九九六年）四四四頁以下参照。本書の原本は小嶋の東京大学への学位請求論文（一九六二年博士号授与）である。

(18) 田口富久治・中谷義和編『比較政治制度論』（法律文化社・一九九四年）二頁

(19) 同上八頁以下参照。

(20) ちなみに、かかる「比較政治制度」的検討をふまえて近現代日本の地方自治の歴史的構造の考察を志向する作業として、以下参

照、進藤兵「近現代日本の都市化と地方自治についてのノート(二)」社会科学研究所(東京大学社会科学研究所)四五卷六号(一九九四年)参照

(21) 「議院内閣制」について、「イギリス型」のそれに「典型Ⅱ真正モデル」を見いだす把握の仕方からすれば、日本国憲法の統治機構が「はたして議院内閣制か」という発問がなされる余地があるが、この点に関しては、第一章第四節でふれる。

(22) 山口二郎「政治・行政のインターフェイスの諸相と統治機構」『年報行政研究』二七 統治機構の諸相(一九九二年) 一頁、五頁。また以下も参照、山口「一党支配体制の崩壊」(岩波書店・一九八九年) 七七頁以下。なお、最近の政治学分野での「制度論的接近」については、とりあえず以下参照、真淵勝「アメリカ政治学における「制度論」の復活」思想一九八七年一一号、同「新しい制度論の展望」『阪大法学』四〇巻三、四号(一九九一年)、桐谷仁「国家中心のアプローチをめぐって」『法経論集』(静岡大学法経短期大学部)七五・七六号(一九九六年)。

第三節 予算政治の分析視角―その構造と動態

日本国憲法と財政法による予算議決制度が当初どのような形で成立したのか、ということの検討一つをとってみて、歴史と制度比較という複眼的な視角を必要とする。その制度がどのように運用され、いかなる特色をもつ予算政治が戦後展開されたのか、ということになると、視角としてはさらに複雑なものが要請される。というのも、前者が予算議決という憲法現象のいわば制度的・規範的構造の把握に力点がおかれることになることとすれば、後者の場合は、それを含むところの予算政治として展開される憲法現象をトータルに把握することになるからである。それは、いかなる制度的枠組のもとで予算政治が展開するかという「構造」的把握であると同時に、その枠組自体が予算政治の展開のなかで変容する以上、「動態」的把握でなければならぬ。最初に述べた「日本国憲法の運用の歴史的把握」が「規範的なも

のが存在するという現実」の把握と「政治過程における規範の形成」の把握を含むということの意味は、この点にある。予算政治という憲法現象のトータルな把握とは、その構造的・動態的把握でなければならないということである。そこで、以下では、日本の戦後の予算政治に関して、「構造」的把握と「動態」的把握を試みる際の留意点のいくつかに言及することで、本稿の視角のありかを明らかにしておきたい。

一 予算政治の「動態」的把握

叙述の都合上、「動態」的把握に関する留意点からふれておきたい。

行政学者の小島昭によれば、「予算政治」という概念は、「予算を目標とし、あるいは、手段とする政治ないしはその過程を指す」とされ、「予算過程」は、「政治過程としての予算の意思決定過程」を指すものとされている。¹⁾ 予算決定に関する憲法制度の運用は、当然のことながら、ここでいう予算政治・予算過程として展開することになる。この場合、制度的視点からする予算政治は、「各省庁における概算要求の作成・提出、大蔵省の査定・原案の作成、編成過程における与党の介入、内閣における政府原案の調製と決定、国会における予算審議過程と議決、予算の執行ならびに執行管理、決算および決算審査等の一連の過程」として把握されるが、「政治過程」として予算政治を把握する場合は、それが「政治的意思形成のメカニズムの解明」としてなされなければならない。³⁾ この点に関連しては、日本の「予算政治について記述した文献」の特徴として小島がなす次のような指摘は重要である。

「〈予算過程〉と政策決定のルールの意味が正確に理解されていない。…〈予算過程〉が財政学でいう〈予算循環〉ないしは予算編成の手続過程（手順）としてとらえられ、政治過程として明確に理解されていない。すなわち、〈政治過程〉の理論が本来、社会意思の政治化、集団化と集団相互の交渉過程を通じて政治的意思形成のメカニズムを解明することを目標としているにもかかわらず、その意味が欠落して、予算の編成と決定にかかる機構——行政——内閣・

各省庁、「政治」Ⅱ政党・議会という図式で理解された機構——と、そこにおいて公式・非公式に制度化された手続過程という伝統的な制度論ないし制度実態論に還元されてしまっていることである。したがって、政策決定の（ヘルル）の意味も、政策決定における集団意思の交渉過程を内在的に支配する法則としてでなく、制度がタテマエとして持っている規範ないし決定秩序としてとらえられ、それらの秩序からの実態の背理が規範的な意味で論じられて過程論的論理分析への指向を閉ざしてしまふ傾向をもっている。ここでは、財政民主主義の古典原理への回帰が教条的に語られ、集団化と参加の時代における公共資源の最適配分とその民衆統制の新たな可能性を探る手がかりが見失われているといつてよい⁽⁴⁾（傍点引用者）。

ここでいわれている予算に関わる政策形成過程を支配する「法則」と制度的な「規範」「秩序」とが別物として自律的に存在するものとして理解されているかどうかについては、ここだけの記述では判然としないので、その点についての評価は留保しておきたいが、従来の戦後日本の予算政治についての研究、論述が、「規範的観点からする実態の批判」に傾斜してきたことを指摘している点は、瞠目に値する。それは、本稿ですでに述べた憲法学における比較憲法史的視座や比較制度論的視座を欠いた議論にも当てはまると思われるからである。こうした議論の弱点を克服して、戦後の予算政治が、日本国憲法と財政法の枠組によって規定されて（あるいはされずに）展開し、その展開が逆に制度枠組にたいして影響、反作用を及ぼし、制度の変容を促していく、という過程の総体を把握する視座として、小島という「政治過程としての予算過程」論は貴重である。予算政治の「動態」的把握とは、このこととはほぼ同義であるといつてもよい。とはいっても、本稿は、予算政治の「政治過程」論的検討それ自体を目的とするものではないし、それは、筆者の能力をはるかに上回る。以下では、戦後日本の予算政治を憲法運用の問題として研究する上で「政治過程」論的視角に学びうることをアドホックにあげることにする。

第一に、概算要求から予算編成をへて予算議決へといたる予算過程において、そのアクターとして想定されるものは、憲法規範の視角からすれば、各省庁・大蔵省・内閣・国会（衆参両院）という「機関」でしかないが、政治過程としては、当然、各政党（とりわけ政権政党）・压力団体（そこには、地方公共団体、その長・議員といった「機関」としての性格をあわせもつものから、企業・業界団体、労働組合、宗教団体、市民グループその他その組織の性格にすぐれて濃淡がある諸々の社会内団体が含まれる）・官僚制といったその社会的性格にバリエーションがあるとはいえ一定の「組織」的実体を有する存在をも視野におさめるべきことになる。「機関」相互の關係として表示されている憲法―財政法の制度枠組は、それが受容され、維持される場合であれ、疎外され、修正される場合であれ、これら社会的・組織的実体というアクターなしには、機能・作動しない。また、一見して変化のない制度枠組のもとで、それとは無關係に（実はそれを「ないがしろ」にする形で）予算政治の実態が展開する場合があることを思えば、これらアクターへの目配りは、さらに重要なことと考えられる。

第二に、予算的裏付けのない政治・政策が存在しえない以上、すべての予算政治は、一方に実体的政策を携えて展開する。それは、公共事業や農業政策（かつての米価政策）、福祉政策、軍事（防衛）政策などに顕著に確認できることであるし、それ自体すぐれて財政的な特別会計、財政投融资、租税諸政策（租税特別措置、消費税導入など）などの諸施策もこれらの政治全体との関連ぬきには語りえない。そうである以上、予算政治の「政治過程」論は、戦後政治の歴史展開のなかに位置づけてこそ、有効な視座となりうる。なお、この点での論究の蓄積は、戦後憲法学が戦後政治と直接に向き合ってきたこともあって、決して少なくない。⁽⁵⁾問題は、その蓄積をふまえて、性急に規範的批判を展開するのはなく、第一に指摘したような点をふまえた現実的批判をどのように展開するかである。

第三に、一口に予算政治といっても、そこに登場する政治アクターは、第二で指摘したような諸問題領域ごとに異な

るし、また、そこでの問題の構造も歴史性を帯びながら多種多様である。例えば、中央政府（省庁）と圧力団体とが予算をめぐる直接向き合う場合（厚生省と軍人恩給連盟、かつての「米価」問題をめぐる農協中央会と農水省など）は、国会議員が媒介となる程度であるが、地方自治体が媒介となる各種補助金をめぐる予算政治は、官庁・議員（政党）・各種社会団体がそれぞれ中央・地方のレベルで関与する複雑な構造をとる。⁽⁶⁾このような構造をもつ予算政治においては、各種政策における国家と社会（団体・市民）、中央と地方、議員（政党）と官僚の関係等などのいわゆる「制度的諸配置」が、その構造のあり方を規定している。そうである以上、予算政治の「動態」的把握は、その「構造」的把握を当然に必要とすることになる。

二 予算政治の「構造」的把握

右の「制度的諸配置」は、すでに述べた「比較制度」論的視角に関わる。すなわち、国家権力と市民社会（とりわけ社会内諸団体）との関係（国家—社会関係）、地方の分権・自治の度合いを左右する中央と地方の行財政関係（中央—地方関係）、中央と地方の議会と議員の社会的存在のありようとそれを規定する政党の社会的地位（ヘゲモニー装置としての議会・議員、議員や政党の社会的ヘゲモニー）、それらと官僚機構との関係、これらは、いずれも「比較制度」論において論じられている制度枠組のありようによって規定されることがらであり、これらについての戦後日本の制度枠組が、予算政治の「構造」を形成してきたことはまちがいない。

小島昭は、日本の予算政治を考察する場合に無視できないものとして、「政治文化」との関連、「比較政治文化」という視角を指摘する。⁽⁷⁾この「政治文化」をどのようなものとして把握するかにもよるが、とりあえずそれを歴史的に形成されてきた一定の制度枠組の型、その組み合わせと無関係にはなく、相互関連のあるものとしてとらえたいうえでならば、十分に有効な視角とすることができよう。⁽⁸⁾それはまた、「比較制度」論とも大いに重なりあうものである。

戦後日本の政治の特徴づけとして語られる「利益政治」あるいは「利益誘導政治」は、ここでの「制度諸配置」に規定された「政治文化」にそのありようを依存している。「利益政治」については、「高度成長の開始とともに（動きはじめた）地域開発や補助金・公共事業の配分などをチャンネルとした、「利益」による支持調達のメカニズム⁽⁹⁾」とか、「政治の目標としての経済成長の設定であり、経済的利益や利権による政治の誘導であり、政治による私的利益や利権の追求であり、以上の結果としての、政治における理念や公共の観念の衰退である」⁽¹⁰⁾などと語られている。経済的利益を政治の目的・対象・道具とするという意味では、予算政治は本来的に利益政治であり、それは、戦後日本に限ったことではなく、戦前の日本にも、また一九世紀末以降の欧米にも確認されることである。⁽¹¹⁾普通選挙制が導入され大衆民主制が成立し、国家財政の現代化によって大規模な公共事業や福祉・教育等の諸施策が展開する段階の予算運営は、多かれ少なかれ利益政治としての性格を具有するのである。

しかし、日本の戦後政治について語られる「利益政治」的特色とは、以上のような現代民主制一般に妥当するもの以上の意味が込められている。そこで特殊「日本的」なるものとして語られているものが本当にそのようなものであるかどうかについては、比較憲法史的研究を必要とするが、日本の戦後政治が「国史的脈絡においても、また国際比較という脈絡においても特殊に「経済主義的」であり「利益誘導的」であるという特徴づけには、あながち根拠がないわけではない。それが、「政治における理念や公共の衰退」という言葉で正確に表現しうるかという問題もないわけでもない⁽¹²⁾が、それは、そのような表象の背後にある政治の構造、メカニズムの解明によって克服されうるものであると思われる。この戦後日本の予算政治の「利益政治」としての特徴を解明するうえでも、先の「制度諸配置」、その構造の分析は欠かせない。また、戦後の予算政治がどのような変遷をたどり、いかなる変容を被ったかという問題も、「利益政治」というその特質の展開を軸としてこそよりよく考察されるべきものと思われる。これもまた、「制度諸配置」における

変化と大きく関わることからである。この「変化」は、高度成長とそれ以後、一九七〇年代末から八〇年代にかけての時期における予算政治の転換として把握される。最後の「まとめ」は、この「変化」をうけてその先に展望される予算政治の将来像とそれを支えるべき条件の探索という形で示されるものとなろう。

(1) 小島昭『現代の公共政策』（勁草書房・一九九〇年）一七六頁。

(2) 同上―一五三頁。

(3) 同上―一五四頁。

(4) 同上―一五四―一五五頁。

(5) その成果としてたとえば、以下参照、日本法社会学会『財政と法』法社会学三四号（一九八一年）、小林直樹・北野弘久編『現代財政法の基本問題』（岩波書店・一九八七年）。

(6) 広瀬道貞『補助金と政権党』（朝日新聞社・一九八一年）、ケント・E・カルダー（淑子カルダー訳）『自民党長期政権の研究』（文藝春秋・一九八九年）、宮本憲一編『補助金の政治経済学』（朝日新聞社・一九九〇年）などを参照。

(7) 小島前掲書一七二頁。

(8) この点において、戦後日本の予算政治をめぐる「政治文化」を「非政治化への指向性」として把握する小島の見解（小島前掲書一七四―一七五頁）には、歴史・制度への配慮に疑問を抱かざるをえない。そこには、小島自身が批判してやまない規範的接近（英米の予算政治 政治的、日本のそれ―非政治的）がほの見えるようでもある。もともと、小島のここでの論述の意図が、「参加者の役割構造や漸変主義的予算決定パターンの相似性を強調して政治文化や政治意識構造の落差を見落とすならば、そうした意思決定パターンがそれぞれの国においてもつ意義を誤読する危険をおかすおそれがある」ということの強調にあるとすれば、その限りにおいて、

首肯できないわけではない。

(9) 加茂利男「日本型政治システム」（有斐閣・一九九三年）二八頁。

(10) 五十嵐仁「保守政治」渡辺治編『現代日本社会論』（労働旬報社・一九九六年）一八四頁。

(11) フランス第三共和制の事例については、小沢前掲書参照。

(12) 一九世紀末から展開する大衆民主制下の利益政治は、それ以前の名望家支配の段階に比べれば、政治や政治家のイメージにおける「公共性」は格段に進展しており（それゆえに経済的利益の追求がことさらに「利益主義」的と映るのである）、それは政治・行政それ自体の「公共性」の拡大に支えられていると認識すべきだからである。そして、その点においては、例えば「自由と民主主義の国アメリカ」における「ボス政治」と「外見的立憲主義の明治憲法」下の「我田引鉄」との間に径庭はないと思われる。この点に関連しては、とりあえず以下参照、歴史学研究会編『南北アメリカの五百年第四巻 危機と改革』（青木書店・一九九三年）一六〇頁以下、三谷太一郎「増補 日本政党政治の形成」（東京大学出版会・一九九五年）一七九頁以下。かかる論点の素描については、小沢「国民主権・議会制民主主義・地方自治」浜林正夫・森英樹編『歴史のなかの日本国憲法』（地歴社・一九九六年）参照。

第一章 日本国憲法の制定と予算議決制度

この章では、日本国憲法とそれに基づいて制定された財政法によって採用された予算議決制度の歴史的意義の確定という作業を目的とする。これを、前述したように日本国憲法―財政法のシステムが現代と対比される意味において「近代的な」制度として成立したことの意味、その秘密を歴史的に解明するという作業を軸に進める。

ところで、日本国憲法の予算議決制度の歴史的位置、その制定の歴史的脈絡の明確化という課題については、とりあえず次のような視点を抽象的にすえることが可能であろう。まず第一に、その明治憲法体制との関連、そこにおける

断絶と連続を総合的に把握するという視点である。この視点は、さらに次のように分析的に表現することができる。

①「断絶」を見る視点―ここでは、常識的なことではあるが、明治憲法体制の破綻を受けて憲法構造の大きな転換が生じたことがとらえられる。そこでは、日本国憲法の制定に際して、明治憲法体制の何がどのように問題とされたのか（いかなる意味で変えられるべきものとされたのか）、それが日本国憲法―財政法の体制にどのように具現されたのか、を見ることにもなる。

②「連続」を見る視点―ここでは、上記のような憲法機構の転換を経てもなお支配機構は牢固として存続し（天皇制は敗戦後もGHQとりわけアメリカ合衆国の意向によって打倒されなかった）、占領についても「間接統治」という方式が採用された。そのことが戦後の予算制度の形成にはたした影響を見ることになる。

③①と②とを総合する視点―①と②で述べたことは、いずれも日本国憲法の制定に際して明治憲法のもとの体制が積極的にせよ、消極的にせよ「与件」として作用しているという点では、共通している。そして、この「与件」性は、「断絶」の帰結として日本国憲法の体制が成立し、「連続」の要素によってそれが阻害されたという単純な関係だけではない。明治憲法体制が特有の性格を帯びていたがゆえに、それを前提（歴史的与件）としながら日本国憲法の体制が現にあるものとして成立したという、一見「逆説」的な規定関係もそこには含まれていると見るべきである。ここでの「断絶」と「連続」の総合的把握という見地は、このこともふまえて形成されなければならない。

第二は、これも日本国憲法の制定を歴史的に論じる場合には欠かせない、その国際的環境をみる視点である。それは、日本の戦後の出発のしかたが、フランス・イタリアはもちろん、同じく占領下での憲法（基本法）制定という経緯をたどったドイツとも大いに異なるということである。⁽¹⁾周知のように戦後の日本の占領と憲法制定は、形式的には連合国軍のもとにあったとはいえ、実質的にはアメリカによる「単独占領」に近い状態で推移した。憲法制定問題

は、一九四五年一二月の米英ソ三国外相会議で「極東委員会」での協議事項とされたにもかかわらず、実質的決着は、「極東委員会」の実働をまたずにマッカーサー指揮下のGHQと日本政府の間でつけられていた。こうした経緯が、日本国憲法と財政法における予算制度の採用にどのような影を落としているか、とりわけ「アメリカ型予算システム」の制度・発想が、これにどのように関わっているか、このあたりを探ることが、この視点の具体化として重要である。

以上のような視点をふまえて、日本国憲法の制定とその予算議決制度を検討した上で、こうした経緯を目の前にして、当時の憲法学説はどのように対応したのかを考察する。この考察は、特に、学説が、予算議決制度の「近代性」をどのように受けとめたのか、また、議院内閣制（的統治構造）を採用しながら「アメリカ的予算システム」の発想も取り入れるという憲法改革の動きをどう受けとめたのか、というあたりを焦点になされることになろう。

（一）この点に関しては、「比較占領体制」研究の成果が貴重である。以下参照、豊下槽彦「日本占領管理体制の成立」（岩波書店・一九九二年）、油井大三郎・中村政則・豊下槽彦編「占領改革の国際比較」（三省堂・一九九四年）。

第一節 日本国憲法と財政法の予算議決制度——その「近代的」性格

ここではまず、日本国憲法と財政法によって採用された予算議決制度が、その形態的特質において、すぐれて「近代的」性格の強いものであることを確認する。

日本国憲法の予算議決制度について、先駆的かつ最も内容豊富な業績を残した小嶋和司は、その死後公刊された『日本財政制度の比較法史的研究』の中で、日本国憲法の予算議決制度の「近代性」に関連して次のような注目すべき指摘をおこなっている。

「それは、第二次世界大戦後製の憲法というより、第一次大戦後製の憲法にちか性格をもっている。……ここ右のような位置づけをしたのは、議員の財政法案発議権について全然配慮のあとがないからである」⁽¹⁾

「日本国憲法は、典型的デモクラシーを日本にもたらしべき理想をもって制定された。それは、デモクラシー教科書たる役割をもつてあたえられたものである」⁽²⁾

また、彼は別稿で次のように指摘する。

「日本国憲法と同じ頃に制定されたフランス、イタリア、ドイツなどの――引用者――憲法を通観して注意されることがある。……いずれも財政にかんする発議権に重大な関心をしめたことであ(る)。……財政にかんする発議権が問題になるのは、デモクラシーの結果、議員が国全体の財政的バランスを無視した発議をおこなう点にある」⁽³⁾

「しかし第二次大戦後における一般的関心情勢の中にあつて、日本国憲法は、この問題になんの関心もしめさなかつた点は注目すべきであろう。この点、日本国憲法はデモクラシー上昇期のもの、その財政制度は古典デモクラシー・タイプに属するといふことができる」⁽⁴⁾

小嶋の分析は、周到な比較憲法的目的配りがされているにもかかわらず、日本国憲法がなぜこのような制度を採用するに至つたのかについての歴史的な検討を必ずしも十分に展開しているわけではない。わずかに、先行する明治憲法下における「デモクラシー的要素」の不足とこの憲法の制定に指導的な役割をはたしたアメリカの「精神的風土」の影響が指摘されているにとどまる⁽⁵⁾。(もつとも、小嶋の理解する日本国憲法の財政制度にとつてこの二つの点こそが「決定的」なものとしてされているのであるが――後述)。本稿での検討はその欠落を埋めることを意図したものであるが、日本国憲法の財政制度を「古典デモクラシー・タイプ」と特徴づける先の小嶋の指摘は、先駆的であると同時に的確であると思われる。以下では、このような特徴づけの根拠となりうる日本国憲法――財政法の制度的・形態的特質のいくつかを指

摘してみたい。なお、この問題に関連しては、財政学者の高橋誠が次のような指摘をおこなっている。

「戦後の財政法の性格について、一般に古典的予算制度の原理に沿うもので、現代的予算制度については、なんらの問題意識をもたないで制定されたと評価されている。しかし、この評価（は）かならずしも正しくない。そうした現代の問題意識は、強くもたれてはいたが、それを十分に実らせるに足る時間的な余裕がなかったと解すべきであろう」⁽⁶⁾。

この指摘は、財政法の立案過程の大蔵省内において「景気の循環に対応して予算の調整を行うこと」、「財政長期計画の制度化」などが「将来の立法化の課題」の問題として検討されていた、ということを念頭においたものである。そのような策定過程全体を視野に入れることは必要であろうし、後に若干踏み入った検討をするが、ここではとりあえず、成立した日本国憲法―財政法の定める予算制度の「形態」から把握されうる特徴からその性格を論じてみたい。

一 議員の予算発案権（議会の予算修正権）制限規定の欠如

戦後の西欧諸憲法が議員の予算発案権を制限にするに至るのには、小嶋が「デモクラシーの結果」と表現したように、近代立憲主義型の予算議決制度が一九世紀末から一様に「議員による（財政均衡を無視した）予算発案の濫発」によって悩まされるようになったからである。⁽⁷⁾ 日本国憲法と財政法には、同様の規定は存在しない。より正確にいうと、日本国憲法と財政法の策定作業にあたった日本側当局者は、戦前の「慣行」もあって、発案権制限を盛り込むことを求めたが、GHQの「圧力」のもとでは、それは実現しなかったということである。⁽⁸⁾ そして、戦後日本においてこの種の問題が現実政治の裏付けをもって問題視されるのは後のことであり、それに対応する法的措置は、一九五五年の国会法改正によって果たされることになる（この点については、第二章でふれる）。日本国憲法は、第八三条で「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを処理しなければならない」と宣言し、第八六条で国会の予算議決権を定める一方で、明治憲法に存在していた議会の予算議決権への諸々の制限（政府の超過・予算外支出権限―六四条二項、

皇室財政の自律―六六条、既定費・法律費の削減における政府の同意―六七条、継続費―六八条、緊急財政処分―七〇条、へ予算不成立の場合の、前年度予算施行制―七一一条をすべて撤廃した。これら外見的立憲主義の系譜をひく諸制度を廃止して議会の予算権限を「解放」しつつ、議会による予算議決に法的な制限を課さないという規定のし方は、その一点においても、「近代性」・「古典性」が際だつものというに十分である。

二 継続費制度の廃止

明治憲法は、第六八条で継続費の制度を次のように規定していた。

「特別ノ須要ニ因リ政府ハ予メ年限ヲ定メ継続費トシテ帝國議會ノ協賛ヲ求ムルコトヲ得」。この継続費の制度は、比較憲法的にみると必ずしも憲法の「外見性」を示す指標とはいえず、むしろその「現代性」を示すものと見ることができ。もともと夜警国家段階に成立した古典的予算原則である「予算の一年制の原則」（予算単年度主義）は、財政支出の規模や性格において「継続性」がとりたてて必要とされなかつたことから生まれたのであり、その必要は、軍事費における兵器予算の増大（とりわけ単年度では完成しない軍艦建造費の出現）や公共事業の拡大によって生じるのである。こうした経緯は、戦前の日本のみならず各国に確認できる。⁽⁹⁾

このような特質を有する継続費を憲法の制度から除き、財政法でも規定しなかつた点も戦後日本の制度の「近代性」を特徴づけている。もつとも、このことについては、次の点での留意が必要である。

第一は、財政法案策定にあたって日本（大蔵省）側は、継続費制度の存続を試みていたが、それはGHQの反対にあり削除したということである。大蔵省内で作成された財政法の第一次草案（財政法仮案）では、「翌年度以降に竣功（ママ）引用者）する、工事製造その他の事業に関する経費、その他特別の必要に基くものについては、内閣は、あらかじめ年限を定めて、継続費として、国会の議決を経ることができ」との規定があり、その後、財政法の大蔵省原案

では、「教会計年度を期し行ふべき工事、製造その他の事業の経費で特に必要がある場合については、予めその経費の総額を継続費として、予算を以て、国会の議決を経ることができ」（一五条）とされた⁽¹⁰⁾。しかし、GHQ側は、この制度は、「議員の政治的人気取りに乱用されて後年においては財政の硬直化を招く危険性をもつことを強く主張し⁽¹¹⁾」、結局、財政法から削除された。こうしたGHQの介入とその性格については後に検討する（第三節）。

第二は、継続費制度の廃止については、戦後の財政混乱のもとでの「財政緊縮」という要請も働いているということである。それゆえ、戦後インフレが終わり、公共事業も本格的に展開すると、この制度への需要は高まり、独立後の一九五二年の財政法改正によって導入されることになる⁽¹²⁾。

三 赤字公債禁止原則

財政法第四条の「赤字公債発行の原則禁止」の規定は、一五年戦争下の戦費のための財政赤字補填のために公債が濫発されたことの反省の上になつて設けられたとされている。従来、憲法学では、この規定を憲法第九条の平和主義の「財政的保障」と位置づけてきた⁽¹³⁾。そのような特殊「日本的」文脈のなかから生まれた規定であることはまちがいないが、それが「健全財政主義」の形をとつて成立したというその限りにおいては、継続費の廃止などと併せて戦後の予算制度の「近代性」の一つの要素を構成するものと位置づけることができよう。もつとも、この規定は、公債発行を全面的に禁止しているわけではないので、その点では「現代における新しい公債政策の展開に対しても決して無関心ではなかった⁽¹⁴⁾」という評価のほうがより正確であろうが。

四 その他（皇室財政の改革、独立三機関予算問題など）

その他の戦後の大きな財政制度改革としては、①皇室財政の改革、すなわち、戦前の皇室財政自律主義を廃して皇室財産を整理し、これを基本的には国有財産とするとともに、皇室財政を国会の統制のもとにおいたこと（日本国憲法八

条・八八条、国有財産法、皇室経済法)、②予算編成における独立三機関(国会・裁判所・会計検査院)の自律への配慮(財政法一九条)などがあげられる。これらも、明治憲法体制に固有な天皇制の克服、それによる権力分立制の歪曲の是正という意味において、すなわち特殊に日本的な文脈においてではあるが、財政・予算制度の「近代化」という側面を有している。⁽¹⁵⁾

(1) 小嶋「日本財政制度の比較法史的研究」四四五頁。

(2) 同上四四六頁。

(3) 小嶋和司「憲法と財政制度」(有斐閣・一九八八年)二七一―八頁。

(4) 同上二九頁。

(5) 小嶋前掲「日本財政制度」四四六頁。

(6) 高橋誠「財政制度改革」東京大学社会科学研究所編「戦後改革七 経済改革」(東京大学出版会・一九七四年)一七八頁。

(7) もっとも、この「悩み」の「歴史的意義」については、別途検討が必要である。フランス第三共和制における問題状況については、小沢前掲書二七七頁以下参照。

(8) 日本国憲法と財政法の策定にあたった日本政府と大蔵省の当局者のかかる「問題意識」については、以下参照、佐藤達夫(佐藤功補訂)「日本国憲法成立史 第三卷」(有斐閣・一九九四年)八七頁、高橋前掲論文一七四頁以下。

(9) 戦前の日本については、鈴木武雄「現代日本財政史 上巻」(東京大学出版会・一九五二年)一五三―四頁参照。フランス第三共和制については、小沢前掲「予算議決権の研究」五〇―五一頁、一六〇頁以下参照、ドイツ第二帝制については、鈴木純義前掲書七三頁以下参照。

(10) 高橋誠前掲論文一七九頁、一八九頁参照。

(11) 同上二八九頁。

(12) 同上二八九—九〇頁参照。

(13) たとえば以下参照、北野弘久「平和憲法」と戦後日本の税財政制度」小林・北野編前掲「現代財政法の基本問題」。

(14) 大蔵省財政史室編「昭和財政史 終戦から講和まで四 財政制度 財政機関」（東洋経済新報社・一九七七年）一七五頁参照。

(15) これらの経緯については、前掲「昭和財政史四」一四四頁以下、高橋前掲論文一八六頁以下参照。

第二節 「近代的」制度成立の要因（その一）—明治憲法体制とその「遺産」

以上のような「近代的」予算制度が成立するにあつたての要因とは何か。それをまず、戦前の明治憲法のもとでの制度とその運用に探ってみよう。ここでは、先に述べたように積極的、消極的、あるいは両義的な意味での「与件」として明治憲法体制という姿が浮き彫りになる。

一 外見的立憲主義の克服

第一節では、明治憲法による議会の予算議決権への諸々の制限を「外見的立憲主義」と規定しておいた。明治憲法体制をこのように規定すること自体、今日では一定の検討ぬきにはできないことのように思われるが、⁽¹⁾それにもかかわらず、ここではあえてこの「外見的立憲主義」という規定を維持しておきたい。それは、以下に述べる理由からである。

明治憲法に盛り込まれた議会の予算議決（協賛）権への諸々の制限が、天皇とその政府の財政運営に対する障害をいかに除去するかという課題意識によって貫かれていることは、その規範構造だけでなく、その策定過程での審議、検討からも明らかとなる。⁽²⁾ 予算制度を形成する際のかような「課題意識」は、君主制が存続し、かつ独自の（経済的なある

いは暴力的な) 権力基盤をそれが有する場合には、多かれ少なかれ存在しうる。それは、同じく外見的立憲主義の憲法体制とされるドイツ第二帝制のみならず、近代立憲主義の国とされるイギリスなどにも確認できることである。³⁾しかし、そのような課題意識が、体系的に制度として確立、骨化するには、それなりの歴史的・社会的根拠のあることであつて、そのことに着目して、制度・体制を特徴づけることは、あながち不当ではないと思われる。もつとも、それが、制度の形態からの単純な演繹に終わるのではなく、制度とそれを支える政治的・社会的基盤との双方を見すえてのことではあるが。

このことに留意したうえで明治憲法の体制をみると、そこには、次のような特徴が確認できる。

第一は、明治憲法における議会の財政権限の制限、具体的には、皇室財政の自律、「既定費」(憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出)「法律費」(法律ノ結果ニヨリ又ハ法律上政府ノ義務ニ属スル歳出)の削減における政府の同意、緊急財政処分、前年度予算施行制などはいずれも、議会の国家財政への「容喙」からの「防衛」という観点から構成されている。これは、ようするに、もともと天皇とその政府の財政活動であるものに対する外部からの干渉を排除するといふ観点である。ここには、家産国家体制的発想を見ることができるのであつて、それをストレートに表現するほどに、規範としての明治憲法体制は、「後ろ向き」の、すなわち外見的性格の強いものといふことができる。こうした性格は、帝国議会の開設直後のいわゆる「初期議會」における予算争議⁴⁾において確認できる。一八九一—九三年の初期議會において多数を占めた「民党」勢力は、「超然主義」の立場をとる藩閥政府と厳しく対立し、「政費節減・民力休養」をとなえて予算案の削減、修正という挙にでた。ここには、坂野潤治が指摘するように、「政府の積極政策(富国強兵政策—引用者)と帝国憲法体制との矛盾が集約的にあらわれている」⁵⁾のであり、「藩閥政府が現状維持的態度を一步でも踏み出そうとするとき、周到な準備を経て作られた帝国憲法は意外に役に立たなかつた」⁶⁾ということになる。こうした経緯

からは、明治憲法体制が、意外に「立憲主義」的に運用される余地、可能性を秘めていたという歴史的・機能的把握を導き出すことができる。ただし、このことは同時に、「軍備拡張・殖産興業」という一九世紀末の後発帝国主義国に課せられたすぐれて「現代的な課題」には対応できない、規範構造をもっていたという点では、規範としての明治憲法の外見性をきわだたせた事例として把握すべきものと思われる。このような規範構造の背景には、選挙を通じて社会的勢力の影響下にある衆議院の協賛を経なければならぬという「負担」から、本来天皇や政府のものである、あるいはそれらがすでに獲得した財政を、「解放」し「防衛」するという発想が潜んでいるのであり、それは家産国家的発想による体制というしかない。そして、衆議院と同格の貴族院が、この体制を維持するものとして位置づけられていた。はたせるかな貴族院は、初期議会で「民党」の衆議院の地租軽減案を否決することで、この機能をいかなく發揮した。⁽⁷⁾

第二に、明治憲法体制の家産国家的性格は、その規範構造にとどまらず、現実の運用にも現れる。もともと、このことは、明治憲法体制をヨーロッパの「絶対主義」、すなわち王家の「私産」と国家の「公産」との未分離が封建的収奪と一元的租税の双方に財政的に依拠することによって成立していた体制、と等置することを意味しない。しかし、公的な租税に依拠する近代国家としての出発のし方が、そして、そこにおける財政制度の編成のされ方が、予算制度と予算政治に影を落としていることは明瞭であつて、この点で、明治憲法体制が家産的体制からの「脱却」がとりわけ不十分であつたという特徴を有することは否定できない。⁽⁸⁾それは、明治政府が、天皇制の財政的基盤を創出するために、日本銀行株券の皇室移管（一八八四年）や国有林野の皇室財産への繰り入れ（一九九〇年までに三六五万町歩）をおこなつたこと、初期議會での予算争議に際して天皇が内廷費を建艦費に下付する詔勅を發し、これを鎮めたこと（一八九三年）⁽⁹⁾などに見ることができる。あるいは、さらにさかのほつて、明治維新によつて創設された地租が、当初は近代的租税としての性格をもたずに成立したことなども、明治政府の権力基盤の性格を把握する上で重要である。⁽¹⁰⁾もちろん、こ

うした家産制的性格は、天皇制権力とその財政の近代化・現代化によって希薄なものとなり、その機能も減じていくことになろうが、成立当初のそれらにとつては、決定的な意味を持つていたものと思われる。⁽¹¹⁾

明治憲法の予算議決制度を「外見的立憲主義」と性格づける根拠についての説明に、いささか多くの紙幅を費やした。ここで指摘したいことは、ようするに、このような予算議決制度を变革して新制度を採用することになった日本國憲法は、議会の予算議決権のこれら明治憲法的な制限からの「解放」ということをその「課題」としてもつことになったということ、それゆえに、日本國憲法の予算議決制度は、「近代化」という刻印を強く帯びることになったということである。このことは、従来から憲法学、財政（史）学が、くりかえし明らかにしてきたことではあるが、それは、⁽¹²⁾ここでも再確認しておくことが必要と思われる。

二 現代型予算政治（＝議會を通じた利益政治）の不活性

もつとも、以上のような明治憲法体制の外見性の「克服」が課題であったということが、日本國憲法の体制の特殊に「近代的な」性格、「現代的」なるものと対比される意味でのそれを根拠づけているとするのは、いささか短絡的である。明治憲法体制の発足時は、日本の資本主義経済はなお「未確立」な段階にあり、⁽¹³⁾これを前提に成立する財政も前近代性をなお色濃く残している。しかし、そのような性格は、戦前日本の資本主義経済・財政の展開によって大きく変化することになる。少なくとも、一五年戦争をへて一九四五年に崩壊する日本帝國主義の経済と財政が、資本主義の「現代的」現象と無縁なものとして認識することはとうていできないのであつて、⁽¹⁴⁾このことからするならば、日本國憲法体制が、明治憲法体制の「前近代性」のみならず「現代的」をも同時に払拭したことについて、いままですべてきたこととは別途の説明を要するものと思われる。ここで検討するのは、このことである。

前述の日本國憲法―財政法の規定の「近代性」のうち、「継続費制度の廃止」などは、それが明治憲法自体に定めら

れていたこともあり、また戦後の財政再建への配慮もあって戦後民主化プログラムのなかに入ったことは一定の説明が可能であろう。皇室財政の改革などは、その改革自体の性格からして、「近代性」以外のものではありえないものであった。これらに対して、議員の予算発案権（議会の予算修正権）の制限問題は、戦後の西欧諸国の憲法の多くが規定するように、すぐれて「現代的」な性格をもつものであって、明治憲法的な議会権限の制限とは、別個に論じられうるものである。それがそうはならなかったこと、このことが、日本国憲法の体制の「近代性」を刻印しているのである。以下では、そのような帰結を導くうえでの要因となったと思われる明治憲法体制における特徴に光を当ててみる。

ここで、結論をあらかじめ要約的に示せば、次のようになる。すなわち、上の要因の主要な点は、明治憲法のもとでの「利益政治」の特殊性にある。欧米では、財政構造の現代化と並行して、議会での予算審議の場がこの「現代的財政」の配分のアーリーナとなり、それによつて議会での予算議決を中心とした予算政治が「利益政治」としての性格を有するようになる。戦前の日本では、予算をめぐる「利益政治」そのものは現出したものの、欧米におけるような議会（議員）を主要な媒介とする予算政治（＝利益政治）が総じて不活発であり、そのことによつて、それに対処するため（議員発案権（議会の予算修正権）の制限）もその必要がなかった。戦後の日本国憲法体制を充足させるにあつて、この発案権制限という「問題意識」は存在したが、それを規範化する「社会的必要性」は必ずしも十分に成熟してはいなかったということを経前の事態から読みとることができないのではないか、ということである。

戦後の制度立案過程での「問題意識」の存在は、大蔵省内部での検討において確認できる。大蔵省内での財政制度改革に関する検討の最初の中間的とりまとめである「予算制度案等の改正に関する審議第一回の経過」（一九四六年六月一五日）には、「国会は歳出増額の提案をなし得ぬこと」という文言が見られる。⁽¹⁵⁾この資料については、「財政と国民経済との関連にとくに深い関心が示され、財政の現代的展開に対応した制度改革の必要性が示されている」と評されてい

る。⁽¹⁶⁾これからすれば、財政当局には、現代民主制のもとでの財政の抱える「議会による濫費」(そのような「評価」が適切かどうかは別として)の傾向に対応する用意があつたことになる。

実際に、明治憲法体制のもとで予算を手段とした「利益政治」それ自体は存在した。明治政権の発足当初から昭和にいたるまで、官有物払い下げ事件、シーメンス事件、帝人事件等など枚挙のいとまがないほど汚職腐敗の後は絶たず、その背後には、予算、公共事業などを政治の手段・道具とする根強い基盤・土壤があつたといえる。このことを、戦後の大蔵官僚が知らないわけはなく、財政法策定過程における「問題意識」の披瀝は、そのことの現れと見ることができ。にもかかわらず、議会の予算修正権、議員提案権の制限という戦後の諸憲法にかなり「普遍的」にみられる方策を採用しなかつたということは、戦前日本の「利益政治」としての予算政治が何らかの特殊性を有していたことに起因しているともみることができ。以下では、この「特殊性」を、戦前日本の「利益政治」の典型である原敬主導のもとの政友会による「我田引鉄」、鉄道誘致政策とその性格に探ってみることにする。

原は、当選二回目の一九〇三年(明治三十六年)の帝国鉄道會計法の立法過程から鉄道への政策的関心を示し、その後、政友会の鉄道政策は、後藤新平らの「鉄道広軌化計画」(在来の鉄道の広軌化と無鉄道地域での軽便鉄道の敷設)、すなわち国内鉄道の「質的向上」をはかる方針を退けて、普通鉄道を全国に敷設する「量的拡大」の方針を掲げ、それは、一九二三年(大正二年)の「鉄道敷設法」として結実した。⁽¹⁷⁾その帰結として、「大正一〇年以降一〇年間の国鉄の営業料数の増加は、大正九年以前一〇年間の二八七八料に対して、四一五六料にも及んだのである」。⁽¹⁸⁾この過程で、各地域が鉄道誘致合戦を繰りひろげたことはいうまでもない。

こうした現象は、鉄鋼業が時代をリードする基幹的産業となり、鉄道が人的・物的輸送の主力として経済活動の重要なインフラとして注目される時代、具体的には一九世紀後半から二〇世紀初頭にかけての資本主義諸国に見られること

であり、たとえば、フランスについては、一八七八年から八〇年代にかけての「フレシネ・プラン」とそれをめぐる鉄道誘致合戦が有名である。⁽¹⁹⁾この場合は、当時のフランスの予算議決制度にも規定されて議会の予算審議の場が「我田引鉄」の舞台となり、プランが結果的に財政的に破綻した原因は、選挙での当選目当ての誘致合戦、すなわち「選挙予算」にあるとされた。こうした状況をふまえて、フランスでは、その後一八九〇年代に「議員の予算発案権の制限」が「議会改革」の名で推進されることになる。⁽²⁰⁾フランスでは、このフレシネ・プランとその破綻が議員の予算発案権（議会の予算修正権）の制限に結びついた。それに対して、政友会による鉄道政策は、そうはならなかった。ここに、戦前日本の利益政治としての予算政治の顕著な特徴がある。それは、なぜか。

ところで、この点に直接関連するわけではないが、小嶋和司の研究による指摘が興味深い。小嶋は、「議会の予算増額修正権」に関する明治憲法体制下の議論をフォローし、次のように述べる。

①憲法発布直後にあつては、「政策論」としてのものは別として、「憲法（解釈）論」としては、増額修正肯定説が通説であつた。⁽²²⁾

②その後、予算増額修正を不可とする憲法學説が多数説となるが、それは、次のような事情に依存している。「第九回議會において、衆議院は、予算増額修正の必要をみとめたとき、みずから修正することをせず、政府に修正案を提出させてこれを可決するという形式を一再ならず踏んだ。……このような形式がふまれた理由のひとつに、同議會においてはじめてあらわれた政府と衆議院多数党たる自由党との提携関係のあることは、疑うことができない」。⁽²³⁾（一九一二年〈大正元年〉編の『衆議院委員会先例彙纂』において増額修正について禁止的文言で書かれていることを前提として引用者）以後、議院自身の発案による増額修正はまったく跡を絶つにいたり、そして、逆に、そのような権利の不行使こそがかえってその慣習法性を確立することになり、大正九年（一九二〇年）六月改訂『先例彙纂』は、ついにつぎの

ような文言を採用することになるのである。『四九四 議院ハ予算ノ金額ヲ増加スル修正ヲ為スコトヲ得ス 議院ニ於テ予算ノ金額ニ対シテ之ヲ増額スル必要ヲ認ムルモ政府自ラ修正スルノ外議院ヨリ修正ヲ為スコトヲ得ス』⁽²⁴⁾「以上のような慣習法が一旦成立するや、それが自律的制限であるか他律的制限であるかの区別は、すくなくとも形式の上では実際の意味を失つてしまい、この規範が、…憲法的な要請と誤解されてもけつして不思議ではなくなってしまうであろう」⁽²⁵⁾。

ここで引用されている『衆議院委員会先例彙纂』の年代が、原敬と政友会による「我田引鉄」の時代と重なることからすれば、戦前日本の鉄道誘致、予算獲得は、フランスのフレシネ・プランの場合とは異なり、議会（議員）がもっぱらにおこなうのではなく、政府・内閣を媒介・経由して行われたということになる。⁽²⁶⁾この違いの持つ意味は大きいと思われる。

フランス第三共和制では、政府が作成する予算案はあくまでも議会審議の「たたき台」であつて、議会は自由にこれを修正しえた。現実に下院（代議院）の「予算委員会」が、「影の内閣」として政府提出の予算案を原型をとどめないほどに変えた。⁽²⁷⁾これに対して、戦前の日本では「利益政治」としての予算政治が本格的に展開するようになったまさにその時に、議会とりわけ衆議院は、自らの予算修正権を「返上」して、政府による修正を引き出すという態度に出たのである。このような違いは、両国の憲法制度とそれに基づく議会と政府（内閣）、政治家と官僚（政官）の関係の違いによつてゐる。それは、大要次のようなものである。

第一に、フランス第三共和制は、内閣（憲法一八七五年二月二五日「公権力の組織に関する法律」一の文言では「諸大臣」）は、「両院にたいして、政府の一般政策について連帯して、その個別的行為について個人的に責任を負う」とされており（二月二五日法六条）、要するに「責任内閣制」が採用されていた。一方、明治憲法は、「國務各大臣ハ天

皇ヲ補弼シ其ノ責ニ任ス」（五五條）と規定するのみで、これが「大臣責任制」を採用したものであるかについては解
釈論上争いがあつたが、「議院内閣制」は否定されていると解しうる。⁽²⁸⁾この憲法規範上の違いは大きい。前者は、議
院が内閣、大臣を監督、支配する地位を法的に保障されているのに対して、後者は、それが否定されているからであ
る。明治憲法下の大臣は、議会とどのような関係を事実上持とうとも「天皇ヲ補弼」する大臣という性格から逃れられ
ない。それゆえ、議会、政党は、政府、大臣にたいして「外的に」関わるというのが、明治憲法の規範構造である。

第二に、第一の「規範構造」と密接に関わるが、明治憲法下の日本における議会政治・政党政治の未成熟をあげるこ
とができる。もともと天皇親政の性格も合わせ持った「藩閥政府」としてスタートした明治政府と議会、「民党」との
関係は、「対決」から始まつた。それが、その後の政府による「民党」の懐柔政策、官僚勢力自らが政党（政友会）の
組織に乗り出すに及んで、関係は変遷をたどるが、結局のところ、議会・政党（体制政党）が、独自に「中軸的国家装
置」⁽²⁹⁾となることは、明治憲法下ではなかつた。安田浩によれば、政党内閣制の時期（一九一八—三二年）は、「さまざま
の集団的な利益主張の噴出した時期」であり、「この国内状況に対応して、支配の正統化機能を担う議会⇨体制政党
の役割と、また秩序維持・支配への同調・蓄積機能を担う治安・経済・教育などの国家装置の役割はともに高まらざる
をえなかつた」とされている。そこでは、同時に「体制政党と官僚の人的結合⇨融合」、「内務官僚の政党化」、「官僚出
身の政党領袖の形成」が進行した。かくして、「基本的国家装置のとりわけ内務・大蔵両省出身者が体制政党のリー
ダーを形成し、こうして体制政党との融合が進行」した。⁽³⁰⁾この分析によれば、政党内閣期の議会、体制政党は、それ単
独では「国家意思決定の中心機関」とはなれなかつたこと、それは「内閣」が担うことになり、「意思決定の中心機構
を内閣に集中することが追求された」⁽³¹⁾ということを意味する。その後、ファシズムの展開の中で「軍部の中軸的国家装
置化」と「体制政党」のそれからの排除が展開することからすると、ようするに、明治憲法体制のもとでは、議会・政

党は、それ独自で国家意思決定の中軸に位置することはなかったということであり、このことが、フランス第三共和制下の「利益政治」としての予算政治と戦前日本のそれとを決定的に分かつものであるといえる。

フランス第三共和制については、繰り返す内閣の交代（内閣の不安定）の中でも「閣僚」の顔ぶれの安定性が確認されること、強固な「上層官僚集団」（行政の安定性）が政治の不安定を補完していたこと、などの点において、議会（議員）がどこまで「中軸的国家装置」であったかは、独自に検討しなければならない。しかし、「代議士の共和国」と呼ばれ、近代憲法史上まれにみる「強い議会」の体制というその評価は、たとえば予算政治における議会、とりわけ下院予算委員会などの強いヘゲモニーぬきには出てこないものである。⁽³³⁾「議会の強さ」は、議会の予算修正権によって支えられていたのである。これとの対比において、明治憲法体制の違いは歴然としている。ここでは、議会は独自では予算政治の主体となることなかった。軍部を含めた天皇制官僚機構の強い国家意思形成能力（そこには憲法的権限も関連している）に阻まれて、議会、政党は、利益政治の促進役ではあっても、その主役にはなりきれなかった。そのことが先の『衆議院委員会先例彙纂』における「議院の予算増額修正権の禁止」という形態をとらしめたのである。⁽³⁴⁾

このような明治憲法下の経験を前提とするならば、日本国憲法制定時の大蔵官僚らの「問題意識」が実定法規範に反映しなかったことの原因の一端が理解されよう。戦前の明治憲法のもとでは、議会の予算権限とわけその予算修正権（議員の予算発案権）を制限しようという発想の温床となるような予算政治は展開しなかった。それは、一言でいえば、議会在が「主体」となって展開する利益政治の不活性という事態である。

(1) この点については、とりあえず以下参照、望田幸男「日本とプロイセンにおける欽定憲法体制の保守的護教論」桑原武夫編『ブルジョア革命の比較研究』（筑摩書房・一九六四年）、横田力「近代天皇制の形成と日本思想の諸特徴」植野妙実子編『憲法構造の歴

史と位相」（南雲堂・一九九一年）、同「日本における『近代』思想の構図と『現代』の課題」中央大学社会科学研究所編『現代国家の理論と現実』（中央大学出版部・一九九三年）、橋本誠一「帝国憲法の再検討」静岡大学法経研究四二巻二号（一九九四年）。

(2) この点についての詳細は、坂井雄吉「明治憲法起草過程における二つの『立憲主義』」国家学会雑誌九〇巻九・一〇号（一九七七年）参照。また以下も参照、坂野潤治「明治立憲制の三つの選択」思想一九八六年一二号。

(3) ドイツについては、鈴木純義前掲書四頁以下、望田前掲書九〇―一頁参照。イギリスについては、F・W・メイトランド（小山貞夫訳）『イングランド憲法史』（創文社・一九八一年）五七一頁以下参照。

(4) この経緯については、とりあえず以下参照、宮地正人『日本通史Ⅲ 近現代 国際政治下の近代日本』（山川出版社・一九八七年）七九―八一頁。

(5) 坂野潤治『明治憲法体制の確立』（東京大学出版会・一九七一年）五八頁。

(6) 同上五九頁。

(7) 同上三頁以下参照。さらにいえば、この貴族院の「政治的機能」もやはり「後ろ向き」、外見的に構成されているのであって、政府が「積極的財政政策」を推進する場合には、それは政治的には「減価」するほかないものであった。この点については、鈴木正幸『近代天皇制の支配秩序』（校倉書房・一九八六年）三九頁以下参照。

(8) この点については、以下参照、大江志乃夫『日本の産業革命』（岩波書店・一九六八年）六五頁以下、一三七頁以下、吉岡健次『日本地方財政史』（東京大学出版会・一九八一年）二四頁以下。

(9) 宮地前掲書七二頁、八〇―一頁、佐々木隆『藩閥政府と立憲政治』（吉川弘文館・一九九二年）三一〇頁以下参照。

(10) 大江前掲書六五頁以下、石井寛治『日本経済史』（東京大学出版会・第二版・一九九一年）一一〇頁以下参照。

(11) もっとも、このことからさらに進んで、戦前の天皇制国家の「本質規定」（絶対主義かいなか）の問題にふみこむことは、ここで

は留保しておきたい。それにいたるには、多くの媒介的検討を踏まえねばならないと思われるし、何よりも筆者の能力をはるかに超えるものであるからである。この点についてのとりあえずの論点整理としては、中村政則「近代天皇制国家論」原秀三郎・峰岸純夫・佐々木潤之助・中村政則編『大系日本国家史四 近代Ⅰ』（東京大学出版会・一九七五年）、同「天皇制国家と地方支配」歴史学研究会・日本史研究会編『講座日本歴史八 近代Ⅱ』（東京大学出版会・一九八五年）参照。

(12) 「財政の民主化」、「財政民主主義」という表現で総括されることが多い。たとえば、鈴木武雄前掲書一五〇頁以下、小嶋前掲『日本財政制度』四四五・六頁、前掲『昭和財政史四』一三六頁以下、手島孝「財政」竹内昭夫他『現代の経済構造と法』（筑摩書房・一九七五年）五八二頁以下参照。

(13) この点については、とりあえず以下参照、石井前掲書一七五頁以下、山本義彦編著『近代日本経済史』（ミネルヴァ書房・一九九二年）二九頁以下、

(14) たとえば、その間の公債の増発や「臨時軍事費特別会計」の創設（一九三七年）などは、現代帝国主義戦争としての一五年戦争の性格と無関係ではないのであって、これらは、それに対応する財政手法として歴史的に把握されなければならない。この点については、以下参照、鈴木武雄『日本現代史大系 財政史』（東洋経済新報社・一九六二年）二〇三頁以下、小島昭『日本の財務行政』『行政学講座二 行政の歴史』（東京大学出版会・一九七六年）一六八―九頁。

(15) 前掲『昭和財政史四』一一七頁参照。

(16) 同上二一八頁。

(17) この経緯については、三谷太一郎『増補 日本政党政治の形成』（東京大学出版会・一九九五年）一七九頁以下が詳しい。なお、以下も参照、柴田悦子・土居靖範『交通論を学ぶ』（法律文化社・一九九一年）三九―四五頁。

(18) 三谷前掲書二一五頁。

- (19) これについては、権上康男「フレシネ・プラン（二八七八年—八二年）と財政投資政策」遠藤輝明編『国家と経済 フランス・テイリジズムの研究』（東京大学出版会・一九八二年）参照。
- (20) 詳しくは、小沢前掲書一〇三頁以下参照。
- (21) 小嶋「国会の予算増額修正権に关する論議について」国家学会雑誌六五卷八—二二号（一九五二年）。のちに同「憲法と財政制度」に所収。本稿では同書所収のものを参照した。
- (22) 同上七〇—七九頁参照。
- (23) 同上八〇頁。
- (24) 同上八三頁。
- (25) 同上八四頁。
- (26) 坂野潤治「総論」坂野他編『シリーズ日本近現代史 二資本主義と「自由主義」』（岩波書店・一九九三年）二四頁以下参照。
- (27) 小沢前掲書三〇頁以下参照。
- (28) 坂野前掲「明治立憲体制の三つの選択」、橋本前掲論文参照。
- (29) 安田浩の表現による。彼によれば、「中軸的国家装置」とは、「ある段階の国際、国内状況に対応して国家機能の中軸を担い、全国家装置の活動方向を軌道づける国家装置」とされる。安田「近代天皇制国家試論」藤田勇編『権威的秩序と国家』（東京大学出版会・一九八七年）一三六—七頁。
- (30) 同上二二九頁。
- (31) 同上二四〇頁。
- (32) 同上二四一頁。

(33) 小沢前掲書一三頁以下参照。

(34) かくして、戦前の日本は、フランス第三共和制やアメリカのような議会・議員が個別的利益のパーゲニングを展開する「多元的民主主義」とは質的に違う。この点に関連して、安田浩は次のように述べる。「社会を画一化しようとする志向にもかかわらず、天皇制国家は社会状況の変動への対応力をもっていた。天皇大権の補弼機構の分立性はその条件であり、国家意思決定メカニズムの転換、中軸国家装置の変動によって、近代天皇制国家はその外観における硬直性にもかかわらず、内実における社会変動への柔軟な対応を可能にしていたのである。しかし、社会的利害の多元的主張を抑制し、国家装置間の主導権抗争によって社会的利害の表現が代位されるシステムは、政治的多元主義ではありえない」(安田前掲論文一四四―一五頁)。

第三節 「近代的」制度成立の要因(その二) —アメリカ型の影響

序章(第二節二)で示唆しておいたように、日本国憲法の予算議決制度の形成には、GHQとその背後にひかえるアメリカ合衆国の影響を無視することはできないように思われる。ここでは、GHQの関与が戦後の予算制度にどのような影響を与えているかという点を追ってみたい。

一 合衆国の予算議決制度

まず、「GHQの関与」そのものの影響を検討する前提として、アメリカ合衆国の予算制度について概観しておく。GHQの当局者が合衆国の予算制度をただちに戦後の日本に導入しようとした、と考える形跡はない。しかし、彼らの頭の中に合衆国の制度、そこからみた予算議決制度の「理想像」がまったくなかったともいえないように思う。具体的には、日本国憲法と財政法の制定過程に即して検討するが、GHQの当局者による戦後日本の予算制度構想には、合衆国の制度の「影」がつきまといっており、それと日本側当局者とのやりとりの中から戦後の制度が形成されてきた、と考

えうる。

(一) 予算をめぐる議会と大統領

合衆国連邦憲法によれば、日本における予算にあたる歳出の決定は法律による。すなわち連邦議会の権限とされている。連邦憲法は、次のように定める。

「国庫からの支出はすべて、法律で定める歳出予算 (Appropriations) に従つてのみ行われる」(第一条第九節第七項)。

大統領は、一九二一年の予算會計法によつて、財政状態の報告と将来の政府プログラムの経費見積、その調達方法などを盛り込んだ予算文書 (Budget) を毎年議会に提出することが義務づけられた。しかし、この文書は予算「法」案ではなく、歳出予算は、あくまでも議会で作成される法案として、とりわけ下院では、いくつかの委員会によつて個別に審議、議決された歳出諸法案の「総体」として、決定された。⁽¹⁾ かくして、合衆国の議会は、歳出予算について歳入同様「法的には」無制限の権限を有していた。これは、合衆国の憲法が、大統領制を採用し「厳格な権力分立」の体制をとっていたことと無関係ではない。⁽²⁾ このことにも規定されて、連邦議会の予算権限は、近代立憲主義型の憲法のなかでも特殊に「近代的」性格の強い予算議決制度を二〇世紀になつても維持することになった。

(二) 利益政治と予算制度

合衆国が「近代的」な予算議決制度を二〇世紀にいたるまで維持してきたということは、この国の予算政治が、現代的な問題状況、すなわち「利益誘導政治」と無縁であつたことを意味しない。現実はその逆であり、一九世紀以降とりわけ一九世紀末の合衆国の予算政治は、「丸太ころがし」(log rolling)、「豚肉樽」(pork barrel)、「乗合馬車法案」(omnibus bill) などさまざまな手段を駆使した利益誘導が展開する場となり、汚職腐敗も横行した。⁽³⁾ 紀平英作によれば、このような政治状況の成立の要因として、①行政官職の多くに選挙制を採用し、同時に選挙によらない行政官職につい

ても「獵官制」(スポイルズ・システム)により党派の人事が可能であったこと、②連邦・州の双方に公有地の分配、営業認可、鉄道敷設、河川管理など地域の経済的利害に関わる社会基盤整備の行政事務が出現したこと、③①を理由とする官僚機構の未整備を、地域的政党組織を率いる「ボス」が中心となって代位したこと(ボス政治)、などがあげられている。また、そのこととともに、当時の合衆国の予算制度が、議会にも大統領府にも統一的な予算編成権限をもつ機関が存在せず、歳出議決がいくつもの法律によって分立的に行われるというシステムを採用していたことも関連していると思われる。もつとも、一九二一年の予算會計法の制定やその後の一九七四年の議会予算法⁽⁶⁾によって、こうした合衆国の固有な「伝統」に基づいた予算制度、予算政治の改革を目的とする試みはなされてはきた。しかし、こうした動向にもかかわらず、ロウイが戦後の合衆国政治を「利益集団自由主義」⁽⁷⁾と糾弾せざるをえなかったあたりには、アメリカ的伝統の「根強さ」が看取されうる。

ここでは、このようなアメリカ的予算制度と予算政治がなぜ成立したのかということそのことには、(きわめて興味深いことではあるが)これ以上ふみこまない。とりあえず、アメリカでは「利益政治」的問題状況があったにもかかわらず、それへの対処が、西欧の議會制(議院内閣制)が採用したものはすこぶる相違すること、すなわち、議会の予算権限の制限という形では現出しなかったことを確認しておくだけで、行論の上では支障なからう。

二 日本国憲法の制定過程における合衆国制度の「影」

それでは、戦後の日本の予算制度の策定にあたって、上記のような合衆国予算制度は、どの程度の「濃さ」をもって投影されたのであろうか。日本国憲法の制定過程に即して検討する。⁽⁸⁾

(一) 初期の憲法構想における予算制度

日本の戦後の憲法体制についての合衆国サイドからの占領初期段階の構想を示すものとしては、S W N C C—二二八

「日本の統治体制の改革」が有名である。そこには、アメリカ的な予算制度の構想が確認される。同文書は、統治すなわち憲法体制の改革に関して、日本政府の注意を喚起すべきものとして、次のような点を盛り込んでいた。

「立法院は、選挙民を完全に代表するものであり、予算のどの項目についても、これを減額し、増額し、もしくは削除し、または新項目を提案する権限を、完全な形で有するものであること」（a—三）

「予算は、立法院の明示的な同意がなければ成立しないものとする」（a—四）

「立法院は、財政上の措置に関して、専権を有するものとする」（b—一）

この構想は、その後の憲法制定作業の中で、民政局第二次試案や総司令部案（マッカーサー草案）にも引き継がれている。すなわち、マッカーサー草案はつぎのように規定する。

「内閣は、毎年の予算を作成して、これを国会に提出しなければならぬ。この予算は、歳出の案ならびに歳入及び借り入れの見積を含む、次年度の財政計画の全貌を示すものでなければならぬ」（第七九条）。

「国会は予算のどの項目についても、これに承認を与えることなく、減額し、増額しもしくは削除することができ、または新しい項目をつけ加えることができる」（第八〇条）。

七九条は、内閣の予算（案）作成権を規定しているとはいえ、大統領に将来の財政収支の見積の議会への提出を義務づけた合衆国の一九二二年予算会計法に類似していると見られること⁹⁾もできる。八〇条は、大統領から予算見積の提出を受けても、それをどのように修正するかについては、議会に全権が委ねられるというアメリカ的制度を踏襲するものである。議会による予算修正の無制限という体制は、フランス第三共和制の前半期にも確認できるが、この体制は、前述のように戦後のフランスでは放棄された。戦後日本の憲法構想の初発においてこの体制が示唆されたのは、アメリカの影響による以外に考えにくい。

(二)「無制限の予算修正権」の脱落の意味

SWNCC—二二八、総司令部案が日本国憲法の予算制度にそのまま反映されれば、アメリカ型の「影」はきわめて濃いものであったといえる。しかし、現実にはそうはならなかった。戦後の憲法構想では、結局天皇の制度の存続が決められたこともあって、議院内閣制的発想による「縛り」⁽¹⁰⁾がかけられる。もともと、総司令部案に先だつての「マツカーサー・ノート」でも、「予算の型はイギリスの制度にならうこと」とされており、総司令部自体が、アメリカ型の制度を貫徹させようとしていたわけではないことがわかる。さらに折衝にあつた日本政府の側はといえば、明治憲法的発想をひきずりながら、議院内閣制の枠に固執したことは想像に難くない。成立した日本国憲法における総司令部案八〇条の脱落、すなわち国会の「無制限の予算修正権」の明示の回避は、こうした脈絡のなから生まれたものと判断しうる。

この点に関連して、小嶋和司は、「脱落」の意味は決して大きなものではないとして、あくまでもアメリカ型予算制度の「影」を強調する。すなわち、つぎのように述べる。

〔総司令部案八〇条に関して—引用者〕国会が財政決定について「専権」をもつとするかぎり、このような国会の権限は当然のことである。右指令(SWNCC—二二八のこと—引用者)にことさらに修正権にかんする事項が出現したのは、明治憲法第六六条(皇室経費)、第六七条、第六八条(継続費)、第六九条(予備費)等に見る修正権制限への批判を注意的に述べたとみる以外にない。したがって、マ草案の本条項も、旧憲法または松本草案に対する批判をこめた訓示規定たる意味しかもたぬといふべきであろう。後の憲法起草過程においてこれが削除されたのも、このような理由にもとづくものと考えられる。⁽¹¹⁾

ようするに、小嶋によれば、総司令部案八〇条は、議会の財政への専権を認める以上当然のことを規定したまでで

あつて、「訓示規定」にすぎない。それが「脱落」しても、国会の予算修正権の無制限は依然として想定されている、ということになる。このような把握は、はたして正確であろうか。

後に公開された資料は、たしかに、総司令部案八〇条は、日本国憲法第八六条が予算につき国会の「審議を受け議決を経なければならぬ」と規定している中に含まれるという「理由」で削除されたことを語っている⁽¹²⁾。しかし、八〇条の趣旨が日本国憲法の八六条に「当然に含まれる」とするのは、「立法者意思」に関する「解釈」論的言明としてはともかくとして、歴史過程の認識の問題としては、微妙である。というのも、日本国憲法の成立によって国会の予算修正権の無制限が、事実において、すなわち当時の実務においても学説においても「確立」したとはいいがたく、とりわけ後述のように、学説においては、否定的に解する見解が少なからず確認されるからである。小嶋説によれば、それこそ学説が明治憲法の否定の上に日本国憲法が制定されたことを「見誤った」結果であるということになるが、本稿の観点からすれば、学説がそのような対応をするほどに、日本国憲法における国会と内閣の予算をめぐる権限分配、そしてさらには、その背景にあるアメリカの大統領制と西欧的議院内閣制の制度類型としての違いを踏まえての日本国憲法の制度の位置が「不分明」であつたということの意味し、またそのような「あいまいさ」は憲法制定に対応した日本政府側の「抵抗」の帰結であることを意味するといふことができる。すなわち、「あいまいさ」は、制定過程それ自体に内在するものであつて、ひとり学説に責を帰するわけにはいかないと思われる。

その証拠の一つとして、日本国憲法の制定によって国会の予算修正権の問題に「決着」がつけられたわけではなかつたこと、すなわちそれは、財政法の制定過程まで尾を引いていること、をあげることができよう。八六条が国会の予算修正権の無制限を含んでいるとすれば、その後の財政法の制定過程でその点の「蒸し返し」は起こりえないはずである。財政法の制定（一九四七年四月一日）に先だつては、大蔵省によって原案が作成された後に、GHQ民政局の次長

リゾー (Rizzo)⁽¹³⁾と彼の補佐役ウォルター (Walter)との折衝、すなわち「介入」が介在している。この「折衝」の結果、独立三機関 (国会、裁判所、会計検査院)の予算問題、継続費制度について重大な修正が加えられることになるが、その間には、国会の予算修正権と (その対局にある) 内閣の予算作成権についての興味深いやりとりがなされている。

それは、GHQ側が独立三機関には予算編成上の自主的権限が与えられるべきであると主張したのに対して、金森国務大臣 (憲法担当大臣) を中心とする日本側が抵抗するという文脈でのやりとりであり、リゾーによるメモが残されている (一九四七年二月一七日付 以下「リゾー・メモ」)⁽¹⁴⁾。この「メモ」によると、日本側は「金森ペーパー」を提出し、そのなかで、次のように主張したとされる。

①三機関の予算編成権の自立は、内閣の予算編成権を規定する日本国憲法七三条、八六条に反する。

②内閣が予算編成権を有するのは、議院内閣制 (parliamentary cabinet system) の自然な帰結であり、この制度は新憲法の採用するところである。この制度の下では、内閣はいわば「国会の産物」であり、両者は、大統領制のように隔絶することはない。

これらに対して「メモ」では、次のような反論が展開されている。

①①の主張に根拠がないことは、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて、これを行使しなければならぬ」という八三条によって示されている。この規定は、財政権限を全面的に国会の手に委ねている。国会は、内閣によって提出されたいかなる費目も削減、増額、削除し、または新たな項目をつけ加えることができる。大蔵大臣または内閣のみに三機関の予算見積の査定権限を委ねると、三機関の行政権への従属をまねく。

②②の理由づけは、イギリス的な考え方に基づいている。しかし、議院内閣制下の内閣は、しばしば野合の結果であっ

たり、常に議会の支持を受けているわけではないことを、この見解は見落としている。内閣と議会は、政策で一致していても財政問題で「反目することがありうる」。「イギリスのような立憲君主制 (constitutional monarchy) においては、民主主義的過程が原理的にも実践的にも完全に確立しており、危険も支障もなく統治が行われている。しかし、議會制が伝統的に弱体な日本のような国では、行政権にこのような権限を与えると、それは、強い責任ある立法府の發展にとつて重大な障害となるであろう」。⁽¹⁵⁾「行政権の予算編成権を制限することは、反立憲的でも伝統的に悪いことでもない。たとえば、フランスも議院内閣制ではあるが、立法府は、行政権が作成した予算案を思いのままに変更し、完全に新しいものに取り替えている」。⁽¹⁶⁾

この他にも、「リゾー・メモ」は、国会には予算編成に必要な知識と能力がないという議論に対して、そのような考え方そのものが、内閣のみが財政を編成する資格があるとする考え方を導いていると批判するなど、興味深い論点を提示しているが、この点については指摘だけにとどめる。

上記のような「リゾー・メモ」からは、次の点がうかがえる。①日本国憲法の制定を踏まえてなされた財政法の制定作業にあたっては、GHQと日本政府の間には、内閣の予算編成権と議会の予算修正権の関係についての統一的理解が形成されていなかった。このことは、憲法八六条の「法意」について、「総司令部案八〇条の趣旨が含まれる」とする了解が当然に成立したとはいえない難い状況にあったことを物語っている。②GHQ側が、憲法制定後もアメリカ的（あるいは第三共和制下のフランス的）な「議会の予算修正権の無制限」の体制を主張し続けていたことは確認できるが、同時にGHQ側は、議会の予算修正権を制限するイギリス型も立憲主義的の制度として成立可能なことを十分承知していたこと、その上でイギリス型は行政権に多大の権力を集中しかねないということから、「日本については」不適合という判断を下し、「議會中心型」の確立をまずもって優先させたことがわかる。⁽¹⁷⁾ようするに、GHQ側の「意図」は、日本

における財政の「効果的な立法統制」の導入にあつたのであり、その限りにおいて、日本側には、「選択の余地」が存在していたということである。この点は、総司令部案が国会の「一院制」を構想していたものから、民主的という条件付きで「二院制」に転換していった経緯にも共通することといえる。⁽¹⁹⁾

こうしてみると、前述の小嶋による日本国憲法八六条理解は、憲法制定過程におけるGHQ側の理解・認識に寄つたものであると同時に、しかもそれをかなり「アメリカ型」制度に引きつけたものであることがわかる。⁽²⁰⁾小嶋による日本国憲法の「財政」条項の把握は、SWNCCC—二二八とそれを踏まえたマッカーサー草案、とりわけその英文規定における財政・予算の取扱い、その「支配的影響力」をとりわけ「アメリカ型」の制度に引きつけて強調すること成り立っている。そしてまた、その見地からその他の文書も位置づけられている。たとえば、彼は次のようにも述べる。

「〔予算の型はイギリスの制度に倣うこと〕というマッカーサー・ノートの文言について）これが…、議会の増額修正権禁止を意味するものではないこと、…SWNCCCの指令からも明らかであろう」⁽²¹⁾

このような言明は、マッカーサー・ノートとSWNCCC—二二八とをそもそも矛盾、齟齬なきものとして理解することから生まれている。しかし、両者について果たしてそのような理解が正当であるか、それ自体が、問題とされざるをえない。この点については、別の見方が、『昭和財政史』によつて表明されている。

「SWNCCC—二二八とマッカーサー・ノートでは、基本的には、一方がアメリカ法、他方がイギリス法と、それぞれ異なつた立場に依拠することを指示しており、両者間には財政関係立法についてはかなりのちがいがあつたと考えられる。この点は…、しだいに、日本国憲法がとつた議院内閣制の建前に即したものに變化していったが、それが必ずしも完全に統一的とはいへなかつたために、立法過程において、日本側との間に多くの折衝事項が生ずることになつたのである」⁽²²⁾

この認識は、財政法の制定過程をも視野に入れてのものとして、小嶋のそれよりも長い射程の下で形成されている。そして何よりも、小嶋の把握は、日本国憲法制定当時の日本側当局者の財政・予算制度の理解（その明治憲法的発想からの脱却の欠如）とそれにもとづく戦後の制度運用の「規範的批判」に性急であるあまり、そのような「発想」に固執することによる結果の客観的認識、それを「許容」した当時の政治的文脈の把握を妨げるものとなっている、と思われる。戦後の日本国憲法の予算制度とその運用が実際に現象したものとなったことについては、日本政府の当局者の対応（抵抗）も含めて当時の政治状況に規定されたものとするほかないのであつて、これをアメリカやGHQの「意図」のみによつて「裁断」するわけにはいかない。⁽²³⁾ましてや、その「意図」自体が流動的な政治状況の中にあり、不確定な部分を残しながら「圧力」として機能し、その具体的な制度への反映は具体的に検証しなければならぬことを考えると、なおのことであろう。財政法制定当時にあつても、イギリス的な議院内閣制の予算制度かあるいはアメリカの型に引きつけた制度かについて「発想」の対立がみられ、本質的な論争に発展しかねない（現実にはそうはならなかつたが）状況にあつたということは、制定された日本国憲法の予算制度をSWNC—二二八とマッカーサー草案の線で理解することを簡単には許さない当時の複雑な政治状況を見なければならぬということを、意味しているように思われる。この点では、『昭和財政史』の把握のほうが、はるかに「リアルな認識」ということができる。⁽²⁴⁾

以上のような経緯を前提にするならば、マッカーサー草案八〇条が規定していた国会の無制限の予算修正権が現行憲法から脱落したことの「意味」は、次のようにまとめることができよう。

①小嶋のいうようにこれによつて議会の「修正権の無制限」の体制は何ら変化していない、ということとは難しいように思われる。交渉にあつた日本政府側は、「議会の予算権限の強化」という点では同意しつつも、政府とりわけ大蔵省の財政統制権限の維持を画策したし、⁽²⁵⁾「国会の修正権は当然」として削除・改訂を要求し成功をおさめた際の「深意」

として、この「画策」の意思が働いていたとみる方が、歴史認識としては正確と思われる。

②にもかわからず、日本側の当局者には、内閣の予算発案権と議会の増額修正の禁止とがセットになった「イギリス型」を明示的に採用するほどの「選択の余地」があつたわけではなかつた。そのような、ある意味では「強い行政権」の体制は、GHQ側の戦前の体制への警戒心と「日本には議會制を定着させるのが先決」という判断によつて「選択肢」からはずされていたと見るべきであり、また、日本側にも、イギリス型を万難を排して導入するという強い意思が存在していたわけではなかつた。⁽²⁶⁾それゆえ、「脱落」をもつて、イギリス型の採用を意味すると考えるわけにもいかない。GHQの関与を通じたアメリカ的予算制度の日本国憲法のそれへの「影響」は、以上のような「限定」を被つたものではあるが、しかしその限りでは確実に効いていたと見ることができよう。

(1) 小嶋前掲「憲法と財政制度」二〇四―五頁、加藤一明「合衆国の予算制度」法と政治四卷三号一九五三年、横田茂「アメリカの行財政改革」(有斐閣・一九八四年) 二二六頁参照。

(2) 小嶋和司「権力分立のアメリカ的解決」公法研究三号(一九五三年) 参照。

(3) 加藤一明前掲論文六三頁以下、サムエル・モリソン(西川正身翻訳監修)「アメリカの歴史二」(集英社・一九七一年) 四五九頁以下、有賀貞他編「世界歴史大系 アメリカ史二」(山川出版社・一九九三年) 四九頁以下参照。

(4) 紀平英作「革新主義的政治統合の軌跡」歴史学研究会編「南北アメリカの五〇〇年 第四卷 危機と改革」(青木書店・一九九三年) 参照。

(5) 小嶋前掲「日本財政制度……」三六五頁以下参照。

(6) これについては、以下参照、田中治「アメリカ財政法研究序説」(大阪府立大学経済研究叢書第六二冊・一九八五年)、中村泰男

『アメリカ連邦議会論』（勁草書房・一九九二年）六二頁以下、佐藤信行「アメリカ合衆国の予算制度の特質とその変動」憲法理論研究会編『議会制民主主義と政治改革』（敬文堂・一九九四年）。

(7) Th. J. ロウイ（村松岐夫監訳）『自由主義の終焉』（木鐸社・一九八一年）参照。

(8) 前掲『昭和財政史四』八九頁以下、小嶋前掲『日本財政制度』三三八頁以下参照。

(9) この点については、小嶋前掲『日本財政制度』三八九頁以下参照。

(10) この経緯については以下参照、三輪隆「日本国憲法体制の発足」歴史学研究会・日本史研究会編『講座日本歴史一一 現代二』（東京大学出版会・一九八五年）、同「四六年憲法制定前史への注目」法律時報六七巻四号（一九九五年）、山極晃・中村政則編『資料日本占領一 天皇制』（大月書店・一九九〇年）所収の「解説」（山極晃執筆）同書六二頁以下。

(11) 小嶋前掲『日本財政制度』三九二頁。

(12) 「憲法制定の経過に関する小委員会第二八回議事録一三三頁、高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著『日本国憲法制定の過程 II

解説』（有斐閣・一九七二年）二五四頁、佐藤達夫（佐藤功補訂）『日本国憲法成立史』第三巻（有斐閣・一九九四年）一四四―五頁、
『昭和財政史四』一〇五頁参照。

(13) GHQ草案の「財政」条項の起草者でもある。高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著『日本国憲法制定の過程 I 原文と翻訳』（有斐閣・一九七二年）一六六頁以下参照。また後にホイットニーの後任として民政局局長に就任、「占領後半の政治的再編成に尽力した」竹前榮治「GHQ論」中村政則他編『戦後日本 占領と戦後改革 第二巻 占領と改革』（岩波書店・一九九五年）五三頁。

(14) メモの全文については、『昭和財政史二〇 英文資料』（一九八二年）六九〇―一頁を参照した。なお、交渉の経緯については、
前掲『昭和財政史四』二二四頁以下参照。

(15) 前掲『昭和財政史二〇』六九一頁。

(16) 同上六九—二頁。

(17) この点は、渡辺治がいう日本国憲法制定過程における「近代市民国家構想の優位」と通ずるものがある。渡辺「日本国憲法運用史序説」樋口陽一編『講座憲法学—憲法と憲法学』（日本評論社・一九九五年）参照。

(18) History of the nonmilitary activities of the occupation of Japan 1945—1951, vol.37-Finance-partA National government finance, 日本占領GHQ正史 第三七卷 国家財政（日本図書センター・一九九〇年）五四頁以下参照。

(19) この経緯については以下参照、清水睦「憲法『改正』と議会制度改革」東京大学社会科学研究所編『戦後改革 三政治過程』（一九七四年）、天川晃「占領政策と官僚の対応」思想の科学研究会編『共同研究 日本占領軍その光と影 上巻』（現代史出版会・一九七八年）、竹前栄治『日本占領 GHQ高官の証言』（中央公論社・一九八八年）。

(20) 興味深いことに、「リゾー・メモ」が、「議院内閣制を採用してもフランスでは議会の予算修正権は制限されていなかった」と論じているあたりは、その後の小嶋によるフランス予算制度の研究も踏まえた日本国憲法の解釈論としての「予算＝法律」説を彷彿とさせるものすらある。

(21) 小嶋前掲『日本財政制度』三八九頁。

(22) 前掲『昭和財政史四』一〇二頁。

(23) 天川晃「『民主化』過程と官僚の対応」前掲『戦後日本 占領と戦後改革 第二卷 占領と改革』参照。

(24) 同様の把握は、真淵勝によってもなされている。彼は、SWNCC—二二八とマッカーサー・ノートとの間にある、あるいは総司令部の憲法草案自体にも存在するスタンスの「相違」に着目して、「司令部草案の指針には混乱がみられる」とし、また次のようにも述べている。「SWNCC—二二八であれ、『マッカーサー・ノート』であれ、財政改革の重点は、皇室財政を含む財政処理における議会中心主義の強化であった。しかし、旧憲法における議会の議決権に対するさまざまな制約を除去することを前提にしようえ

で、この方針を具体化するには多くの方法がありえた。議会に予算提出権を含む完全な処理権を委ねる方法から、提出権は行政権に与えながらも無制限の修正権を認める方法、さらに増額修正を認めない方法まで、さまざまな形態がありえた。議会の権限が比較的限制されたイギリスの制度も議会中心主義を体现したものでありえた。……要するに、議会権限の強化の方策は一義的ではありえず、具体化にあたっては選択の余地があったのである。それゆえに議会権限の強化という方針のもとにおいてさえも、司令部と日本政府側の間に交渉の余地がありえたといえることができる。そして、この交渉の過程は旧い制度の一部が存続するチャンスを与えるものであった。真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』（中央公論社・一九九四年）一六一―二頁。なお、真淵は、引用文の最後で述べる「旧い制度」の最たるものとして、金融統制を含む大蔵省の強い財政権限を指摘する。同上六四頁以下、一三八頁以下参照。真淵のこの言明は、イギリスの制度も日本政府側の「選択の余地」の範囲内であったかのような形でなされており、この点は、（抽象的にはともかく）現実的には「排除」されていた―「リゾー・メモ」を想起せよ。戦後日本の憲法体制がイギリス型（「ウエストミンスター・モデル」）をとらなかつたことの「意味」を検討することは興味深いことではあるが、ここでは、深入りしないと思われるので賛意を表明しかねるが、ともかくも、憲法制定当時の交渉過程において日本側に「選択の余地」が存在していた、そして日本側はそれをまちがいに「利用」したということについては、私の理解は、真淵のそれに共鳴するものである。

(25) この点は、小嶋自身の作業によっても明らかにされている。小嶋前掲『日本財政制度…』三九七頁参照。

(26) このような事情は、佐藤達夫の次のような言葉が示唆しているように思われる。「少くとも私は、草案のように、増額修正、ことに「新タナル項目」の追加までも、憲法で無条件に、且つ、露骨に規定することは行きすぎであるという気持ちもあって、これをそのまま日本案に採用することは否定的であった。しかし、新憲法における国会の位置などからいって、今後は、増額修正可能の論が従来より有力な形で成り立つであろうことは予感していた」佐藤前掲『日本国憲法成立史』三巻八七頁。なお、以下も参照のこと、入江俊郎『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』（第一法規・一九七六年）二四〇頁。