

戦後日本の予算政治と憲法学説(二)

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/10.14945/00008678

戦後日本の予算政治と憲法学説（二）

目次

はじめに

序章

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（以上二卷一号）

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

第一節 「強い議会」の体制の「夭折」―一九五五年国会法改正（以上本号）

戦後日本の予算政治と憲法学説（二）

小沢隆一

第一章 日本国憲法の制定と予算議決制度（承前）

第四節 日本国憲法―財政法による枠組設定とその意義

前稿（法政研究一卷一号）での分析を踏まえて、日本国憲法とそれに基づいて制定された財政法が設定した予算議決制度の枠組の意義について総括的に述べておきたい。それをあらかじめ要約的に示すとすれば、次のようになる。すなわち、日本国憲法―財政法の枠組には、全体として近代的予算制度を日本に定着させようとする断固たる意思（その点での「明確さ」）が存在するのと同時に、その「定着」を二〇世紀という現代の日本でどのように確保するかについての動揺（その点での「あいまいさ」）をあわせもつものという特徴づけをすることができる、と思われる。かくして、日本国憲法―財政法の枠組は、「明確さ」と「あいまいさの共存」として性格づけられる。

たとえば、前節（第三節）で検討したことであるが、新憲法下の国会は予算修正権を有するののかという問題は、予算議決をめぐる国会と内閣の権限分配の問題としても、また国会自体の運営の問題としても、当時重要な論点であった（あるいはそうであるはずであった）。このこととの関連で日本国憲法の制定過程、とりわけマツカーサー草案八〇条が最終的に削除されて現在の八六条となった経緯や財政法の制定過程などをみると、そこには大枠における方針の明確性は確認できるものの、その方針の具体化については、実は多様に存在する方法の中での取捨選択を十分に行うことなくなされていった、という印象を拭えないのである。これは、日本国憲法にせよ財政法にせよ、その制定過程に課せられた「時間的制約」の産物といえはそれまでか、そこに実は予算議決制度の構想をめぐる重要な論点が含まれていたとすれば、やはり論点を十分に詰めることなく残されてしまった「あいまいさ」の意味についても確定しておく必要がある。¹⁾

そこで以下、日本国憲法―財政法の枠組における「明確さ」と「あいまいさ」の順に指摘してみたい。

一 明確さ

(一) 近代の予算議決制度の導入

日本国憲法―財政法の枠組は、「外見的立憲制」としての明治憲法体制の予算議決制度の否定と近代の予算議決制度の日本における確立を目指すという点においては、きわめて明確な方針の下に設定されたものである。それは、明治憲法における政府の緊急財政処分（七〇条）、予算不成立の場合の「前年度予算施行制」（七一条）、既定費・法律費の議会による廃除・削減の際の政府による同意の義務づけ（六七条）、政府による予算超過・予算外の「責任支出」権限（六四条）などがすべて新憲法から駆逐されたということをもって、まず確認できる。これらによつて、議会の予算議決に、総合性・全体性（緊急時）という例外をみとめない）、拘束性（政府の責任支出の否定）、最高性（修正限界を―すくなくとも政府との権限分配問題としては―設けない）が付与された。これらは総体として、近代の予算原則の根幹をなしている。そして、前記の明治憲法の諸制度はいずれも、同憲法の単なる「微調整案」ともいえる憲法問題調査委員会の「憲法改正要綱」（いわゆる松本案）ですらもその修正を予定していたものであった。このことからすれば、明治憲法の財政原則の外見性の克服という課題は、GHQはもとより日本政府側にも広く共有されていたことがわかる。主権原理や天皇の位置づけ等で大きな意見の隔たりを見せた当時のGHQと日本政府が、当初からこと予算議決制度の面ではこうして「協調」あるいは「一致」したことは、明治憲法体制の克服による近代の予算議決制度の創出という方針に明確さをもたらしたといえよう。

（二）「強い行政権の体制」の否定

右のことに加えて、日本国憲法―財政法の枠組は、単に近代的予算議決制度を日本に定礎するというだけではなく、それによって「強い行政権の体制」⁽³⁾を否定するという問題意識に貫かれていたといえることができる。この点では、GHQ側の方針の明確さが際だつものに対して、日本政府側はその域に達していなかった。より正確には、日本側はむしろ「強い行政権の体制」に含みを残す方向を模索したが、GHQ側の強固な反対に遭いそれを果たせなかった。この点では、両者は一定のコントラストを示しており、それだけに日本国憲法―財政法の枠組におけるある意味での「押しつけられた」側面を特徴づける部分といえよう。「コントラスト」とは、すなわち次のことである。

GHQは、日本国憲法―財政法の制定過程で「強い行政権（内閣）」の体制を忌避する態度をとり続けた。財政法制定当時、大蔵省の法規課長として法案作成に関与した石原周夫は、後に次のような口述を残している。「私どもがつくった日本の案に対して、向うのアメリカ人の考え方で議論になったのは、……一つは官僚―具体的に言えば内閣であります（4）が、内閣が非常に強い権限を持って国会に対するようになっては困るので、国会の優越権をあくまで確保しておきたいというのが一点」⁽⁴⁾。「彼らの頭を強く支配したのは：日本の官僚が再び絶大な権力を持つようになっては困るという点であります」⁽⁵⁾。このことは、国会・裁判所・会計検査院予算に対する内閣の査定権限の扱いをめぐる日本側とGHQ側のやりとりに関連して、「議会議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（予算査定権限）を与える」と、それは、強い責任ある立法院の発展にとって重大な障害となるであろう」（第三節参照）と記述した「リゾー・メモ」の認識と一致する。石原の口述でも、先のような国会権限の強調は、リゾーのものとされている。⁽⁶⁾議会の予算権限の全能を規定したGHQ草案の「財政」の章を起草した彼の問題意識は、かくして財政法の制定過程にも流れているのであ

る。

ここでさらに注目したいのは、継続費の制度の扱いにおけるリゾーの憲法（政治）観である。日本側は、明治憲法六八条が規定する継続費の制度を財政法で維持することを考えたが、GHQ側とりわけリゾーの強い反対に遭い撤回を余儀なくされた。その経緯は、石原によれば次の通りである。「旧憲法においては一応継続費の規定があつたが、新憲法にはないということは継続費を禁ずる趣旨であるかどうか、これは禁ずる意味ではなからうということで議論をいたしまして、法制調査会の答申もそうでありますし、ウォルターはそれに賛成したのであります。リゾーという男が出て参りましていかぬということになつたのであります」⁽⁷⁾。石原がいうところのリゾーの継続費制度への反対理由は、以下のようなものである。①日本国憲法の六〇条は衆議院に予算議決につき非常に強い権限を認めている。それは、予算が毎年議決されるというに基づく。「従つてこの年に待たなしにやらにやらぬことが予算に出て来ればよろしいのだ」⁽⁸⁾。

②継続費は「選挙民の機嫌とり」につかわれるおそれがあるということ。「民主政治というものはなかなか予算を使つて乱れがちなものだ。非常に通りやすい形にしておいて、初年度小さな金額が頭を出しておつても胴体が非常に大きいというようなことで、選挙の前あたりになつて大きな継続費を決めておいて選挙民の機嫌をとりながら、将来に対して相当強い財政上の圧力を加えることができるということはよろしくない」⁽⁹⁾。これらの理由づけや、前節でふれたように「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からすれば、リゾーの比較憲法的知識は相当のものであるし、しかも「予算による人気とり」という現代議會制下の予算政治の問題状況も見据えている。これらを総合すれば、彼の「強い議會の体制への執着」は、ただやみくもに近代的な予算原則を維持するという考えから出たものというよりも、継続費制度を要請するような現代議會制の問題状況を勘案してもなお、そしてまたそうであるが故にいつそう日本にあつては近代的な「強い議會」の制度を導入すべきであ

るといふ「確信」ともいえる理解に基づくものであつたといふことができよう。

このようなGHQ側の堅い「理論的確信」に基づく「強い議会」確立の方針の前に日本政府側は屈した。「強い行政権」の体制の拒否という選択の点での日本国憲法―財政法の枠組の「明確さ」は、日本政府側の憲法構想のGHQ側のそれに対する敗北の明確さの象徴である。

二 あいまいさ

日本国憲法―財政法の枠組は、以上の点において明確な選択を示していると思われるが、それ以外のとりわけ細部の点においては、存外あいまいな部分を残して出発したといえる。ただし、それが枝葉末節の問題であるならば、すなわち日本国憲法―財政法の設定した枠組の動揺に関わらない範囲のものであるならば、その後の予算政治に与えた影響は少ないものといえるが、実はそこには、議会の予算修正権の存否というような重要な問題に関わるものが含まれていた。このような「あいまいさ」の原因も、ここではつきとめておくことが必要であらう。

それは、あえていえば、当時のGHQ側にもましてや日本政府側にも、アメリカ的（大統領制的）予算議決システムと議院内閣制（とりわけイギリスのそれ）的システム、および新憲法の議会―内閣関係に基づく予算議決システム、これらの相互の違いや関連の把握が十分になされていなかったこと、ようするに比較憲法（政治）体制的視点が欠落していたこと、によるものと思われる。この点を以下、GHQ側と日本政府側それぞれについて見てみよう。

（一）GHQ側のあいまいさ

これは何よりも、マッカーサー・ノートが「予算の型は、イギリスの制度にならうこと」とする一方で、GHQ草案

八〇条が議会に無制限の予算修正権を付与したことに端的に現れている。周知のようにイギリスの議院内閣制は、(少なくとも慣行のうえでは)議会の予算修正権を否定している。このことからすれば、マッカーサー・ノートとGHQ草案とは、現実の制度の「組立て」の問題としては明らかに背反するのである。⁽¹⁰⁾

GHQによる戦後日本の憲法構想には、大統領制の採用を示唆するものはおよそ存在しなかった。天皇制の廃止を含むそのような提案は出されようはずがなかったのである。そうである以上、大統領制的な「厳格な権力分立」をとらなのまま、議会が政府から離れて予算(法)の議決に全面的な権限をふるう体制が存立可能なかどうかを検討する余地があつたはずであるが、そのような考察が十分に行われた形跡はみられない。かの「リゾー・メモ」には、議会が全能の予算権限をふるうフランス型議院内閣制の例があげられているが、それ、すなわちフランス第三共和制の議院内閣制を戦後の日本に導入しようという明確な意思が確認できるわけではない。⁽¹¹⁾ましてや、フランス第三共和制が最終的には議会の予算権限の全能の体制を維持しえなかつたことへの配慮なども見られない。

日本国憲法の制定に当たつたGHQスタッフは、議院内閣制という統治機構と「強い議会の体制」というシステムとの統合・調整の可能性について十分につめることがなかつた。当時GHQ民政局の立法主任として国会法の制定過程に関与したウィリアムズは、次のように回想している。「帝国議会も、英国議会やアメリカ議会をイメージして改造されたわけではなかつた。議会の再構成は、日本の官僚主義に対抗して議会を強化し、民主憲法の下でもっと責任ある役割を果たさせることのみを意図して行われたのである。新憲法と国会法とともに、英米の制度からの借りものとしての諸特徴を含んではいらぬ。議会制(議院内閣制—引用者)民主政治と大統領制民主政治をまぜ合わせることに懐疑を抱く日本の政治指導者に対する総司令部の助言は、いつも同じだった。—新しい制度を試してみなさい、良いものは続けなさい、うまく機能しないものは捨てなさい」⁽¹²⁾(傍点引用者)。

ようにするに、新しい日本の議会制における議院内閣制的要素と大統領制的要素の「結合」の成否についてはなお未知数とされている。この点において、GHQ側の「強い議会の体制」の確立という方針は、「あいまいさ」を持っていたのである。それは、明治憲法以来の発想に立って内閣の予算編成権に固執する日本政府側に、「強い議会の体制」という枠内で内閣の主導権を維持しようとする試みを可能にする余地を残した。国会・裁判所・会計検査院の予算の取扱について、財政法一七条・一九条の形でまとまったこと、⁽¹³⁾またそのことと関連して、大蔵省に予算編成権限が確保され主計局が大蔵省に存置されたこと⁽¹⁴⁾などは、その一例である。

(二) 日本側のあいまいさ

一方、比較憲法的視点の欠落は、日本側にも見られる。それは、日本国憲法の枠組みが「強い議会」の体制を志向するものであるにもかかわらず、「強い行政権」の体制であるイギリスの議院内閣制が日本国憲法のモデルであるかのような先入見をもって日本国憲法の制定を迎えたという点に現れている。

前掲の石原の口述は、政府側とGHQ側との間の国会の増額修正権の取扱いをめぐるやりとりについて次のように証言している。「われわれは、憲法の構成はイギリスの議院内閣制と同じ議院内閣制である。従って国会の多数党が内閣を支配するのであるから、当然増額修正の必要があるならば内閣を通してやっただいいじゃないか、イギリスにおいても慣習上確立せられているところの増額修正はできないのだということと解釈すべきではないかということと議論しました。御承知のように美濃部枢密顧問官もなくなられるまで本にそういうことを書かれております。これは必ずしも日本側の支配的な意見であったかどうか知りませんが、しかし、財政法規の担当者としてそういう議論をしておりまして、これは最後までがんばられまして、結局最後にウィットニー少将のところまで金森國務大臣が会いましたときに、一応日

本側としては憲法の解釈としてはやはり増額修正権は国会にあるのだということにいたしましたわけであり(15)「傍点引用者」。これは、日本国憲法の制定過程での議論ではなく、憲法問題の決着を受けての財政法定過程での議論である。ここにいたつてもなおこのような議論がなされているところに、日本側の「日本国憲法の議院内閣制Ⅱイギリス型」という先入見の強さの一端をうかがい知ることができ(16)であろう。

結局、この「イギリス議院内閣制」を範型とする先入見は、憲法―財政法の枠組みが確定した後にも影響を及ぼしていくことになる。石原が述べるように、財政法案の策定過程で、日本国憲法の解釈論の問題としては、国会が予算増額修正権を有するということは一応確認されていた。しかし、そのことが政府部内でどこまで徹底されていたかという点、不確かな部分が残る。官僚の中には、内閣の予算編成権を根拠に増額修正の(憲法的)限界を論ずる向きもあつた。また、憲法解釈論とは本来別筋の、イギリス型議院内閣制をイメージした「政治(慣行)論」と結合する形で、「国会による増額修正」を否定する議論も登場している。財政法の貴族院における審議過程での憲法学者宮沢俊義の質問を契機とする次のようなやりとりがそれを物語っている。

宮沢俊義君「従来予算に付ては、議会で大体増額の修正は出来ないと云うような解釈、慣例だったように思います。が、今度の憲法ではそれはどう云うふうになるのでせうか」。

政府委員(野田卯一君)「従来予算の編成並に提出の権限がない、政府にございます。従いまして従来(17)の解釈では議会の増額修正の権利がない、斯う云うことでございます。併しながら新憲法に於きましては国会の地位が高い、国家の最高機関であると云うことでありまして、従来よりも国会を重んずるといふことが、新憲法では遙かに多くなるのであります。従いまして今の政府の見解と致しましては、予算の編成並びに提出権が内閣に存して居ると云う建前から申しまして、国会として重大なる大きな増額修正権がない、…斯う云うような解釈を執つて居るのであります」(傍点引用者)。

國務大臣（石橋湛山君）「全体の予算の修正権に付きましては、是は今迄の超然内閣と違つて、今後は国会中心内閣で、いわゆる政党内閣でやるから、事実に於ては政府が非常に困るような修正は起るものではない、もし起るような時には、それは政府自身が居られない時であるから、特にどう云う修正は出来ないと云うことをはっきり決める必要はないのぢやないか、政治的な考えから理論的には出来ると云うことにして置いた方が宣かう、斯う云うような考えでやつて居ります」⁽¹⁷⁾（傍点引用者）。

ここでの野田政府委員の答弁と石橋大臣のそれは、明らかに「別のこと」を述べている。野田は、予算の作成・提出権が内閣に属するということを根拠に、憲法「解釈」論の問題として国会には重大な「増額修正権はない」としている。これに対して石橋が述べているのは、次のようなことである。「事実」において内閣が困るような修正は、内閣が総辞職しなければならぬ場合（これも事実上）である。それゆえ、国会に増額修正権の「あるなしを決める実益がない」。これは、憲法解釈論としては国会の修正権を制限することはできないということ为前提にして構成されている議論である。

宮沢の質問の趣旨は、明らかに憲法解釈の問題としての「国会の予算増額修正権」の問題であつた。これに対する野田の答弁は、「国会は予算修正権を有するが、内閣が予算提案権を有する以上、それを否定するような大幅な修正はできない」という後の政府見解（一九七七年）の原型であつた。彼は、一九五二年の段階でも建設大臣の立場で同様の発言を繰り返すことになる（第二章第一節参照）。一方、石橋の答弁は「問題をずらしている」のであるが、そこにはイギリス議院内閣制のイメーシの影がつきまといつてゐる。国会の予算増額修正権の存否の問題は、「憲法（解釈）」論なのか「政治（慣行）」論なのか。この点での憲法—財政法制定当時の議論の「不鮮明」さも、憲法—財政法の枠組みの「あいまいさ」の現れの一つと見ることができよう。

(1) 大石眞「憲法制定史の現況」ジュリスト一〇八九号(一九九六年)一一一頁参照。

(2) その主な修正点は、以下の通りである。①既定費・法律費の議会による廃除・削減の際の政府同意を不必要とすること(二六一案における条文の連番、以下同じ)、②予算外に生じた必要のための予備費および予備費外に生じた必要のための支出の場合の議会(常置委員)の関与(二二八)、③緊急財政処分の場合の議会(常置委員)の関与(二一九)、④予算不成立の場合の「前年度予算施行制」を改めて予算不成立の場合は政府は暫定予算を作成し議会に承諾を求めること(三〇〇)。

(3) なお、この場合の「強い行政権の体制」とは、明治憲法のような君主とその政府が議会を従属的地位におく場合だけでなく、議會多数派に支えられた政府(内閣)が政治的ヘゲモニー・リーダーシップをとる場合も含むものとして用いており、厳密な意味での「体制」制度」的概念ではない。むしろ、さまざまな制度的枠組みの下で成立しうる「実態」についての概念である。もともと、そうであるにもかかわらず、一九世紀末以降とりわけ二〇世紀の憲法体制は、制度的枠組みの違いを越えて政府行政権優位の傾向をもつ(行政国家現象)という意味において、この「強い行政権の体制」という規定は、決して「無概念」な規定ではないと思われる。この点については、とりあえず以下参照、村田尚紀「委任立法の研究」(日本評論社・一九九〇年)、渡辺治「日本国憲法運用史序説」樋口陽一編『講座憲法学Ⅰ 憲法と憲法学』(日本評論社・一九九五年)における「近代的市民国家像と福祉国家像の対抗」という視点。毛桂榮「日本の議院内閣制」明治学院論叢法学研究六二号(一九九七年)における議院内閣制における「議会中心構想」と「内閣中心構想」(戦後日本は前者)という視点。

(4) 「財政法、会計法改正の経緯―主計局次長石原周夫氏講述」大蔵省大臣官房調査課・金融財政事情研究会『戦後財政史口述資料』第二冊歳計五、二六頁。

(5) 同上二八頁。

(6) 同上二六頁。

(7) 同上二八頁。

(8) 同上三〇頁。

(9) 同上。

(10) この点については、イギリスの議会の予算修正権の制限は、下院議院規則による「自律的制限」であって憲法などの上位規範による制限ではない以上、議会の予算権限の全能と矛盾するものではないという反論もありえよう。しかし、私はこのよきな制限の「法形式」にのみ着目する議論は、事態の本質を見誤ると考える。憲法によるにせよ議院規則によるにせよ、議会の予算修正権の制限問題は、常に当該社会・国家における政治や財政に関する諸問題への対応として提起されてくるものであつて、法形式の違いは、この「対応」の最終的な決着のつけられ方のパターンとして現れるものである。現にフランス第三共和制下では、「議會改革」問題の（重要な）一環としての予算修正権の制限問題が、①憲法による制限案、②法律による制限案、③議院規則による制限案などさまざまに飛び交う中で論じられていた（小沢前掲書一三二頁以下参照）。私は、この社会・政治的文脈こそ憲法史研究にとつて重要であると考えることから、「法形式」の違いはなお無視できないとはいへ、それをもつてすべてを論ずることもできないと考える。なお、この点の「法形式」の違いを強調するものとして、以下参照、

小嶋前掲『憲法と財政制度』四五頁以下。

(11) 小嶋和司は、日本国憲法の「規定する政治機構」とフランス第四共和制の議院内閣制の類似性を指摘する。『小嶋和司憲法論集二 憲法と政治機構』（木鐸社・一九八八年）三七二頁以下参照。

(12) ジャスティン・ウィリアムズ（市雄貴・星健一訳）『マッカーサーの政治改革』（朝日新聞社・一九八九年）二四一―二頁。なお以下も参照、ハンス・H・ペアワルド「初期占領政策と議会の再生」坂本義和/R・E・ウォード編『日本占領の研究』

（東京大学出版会・一九八七年）。

(13) その経緯を石原周夫は次のように口述している。「アメリカの会計法には、国会と裁判所の予算は国会と裁判所が要求した金額をそのまま手を触れないで、大統領のところの予算局で査定した行政各部の予算と合せて出すということが書いてあります。……彼らの提案したことは最初はアメリカのようにそのまま出せということであつたのでありますが、これは内閣の予算編成権という予算の基本権にまで触れるものでありますので、われわれ最後まで争ひまして、……これは内閣の予算の編成権に対する非常に重大なる違反であるとがんばりまして、その席ではウィットニー少将は何とも結論を出さなかつたわけでありましたが、その直後にリゾーが私を呼びまして、内閣の案はあくまで原案である、しかしながら国会と裁判所からこういう原案が出ておつたのだということとを並べて出してくれ、こういうことになりました。……一応日本側の顔を立てまして、内閣の予算編成権は一応筋を通しましたが、ただ何分にも独立性を持つてゐる機関であるから国会がこれを審議する場合にははつきり原案を出してもらいたいということであつたのであります」。前掲『戦後財政史口述資料』第二冊歳計五、三三一—四頁。この点については、高橋誠前掲「財政制度改革」一八六頁以下参照。

(14) 真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』一七一頁。

(15) 前掲『戦後財政史口述資料』第二冊歳計五、二七一—八頁。

(16) 日本国憲法の制定に参画した日本側当局者が「イギリス型議院内閣制」の発想に強く支配されていたことの例には事欠かない。たとえば、当時法制局長(後に長官)として日本国憲法制定に参画した入江俊郎は憲法六九条の規定に関わつて次のように述懐している。「解散権の所在について後日あのような問題(解散権論争のこと——引用者)が発生しようとは想像しなかつたが、わが方としては、この条項を解散権の根柢とする見方は全然採らず、また、解散をなしうる場合を、この条項の場合にのみ限定する考え方は全然持つておらず、解散に就いては専らイギリス流の議院内閣制の考え方に終始しておつたのであります。……解散の制度はアメリカにはないし、解散は当然イギリス流の制度でゆくのがよいと考えたのであります」。

入江俊郎『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』二三三頁。

また、日本国憲法―財政法の枠組が確定した後でさえも国会の予算修正権問題には決着がつけられていなかったことは、次の事情からもうかがうことができる。一九四八年二月二十六日、国会の両院法規委員会は国会法九九条（当時）に基づいて「予算の増額修正権に関する勸告」を両院議長に提出した。その内容は、左記の通り。

「要旨 予算についての国会の増額修正権に関する憲法の解釈は、左の如く決定するよう両議院において措置せられたい。

記 国会は予算の増減又は予算費目の追加若しくは削減等すべて内閣の提出した予算に関し最終且つ完全な権限を有する。

理由 新憲法の下において、国会は国権の最高機関として、予算の増額修正その他について最終且つ完全な権限を有すると解せられるが、現行の法律では明確を缺くので、この点につき速かに適切な措置を講じて疑義を一掃し国会の権能發揮に遺憾なからしめる必要がある。」

以上については、第二回国会両院法規委員会議録第六号（一九四八年）一頁、福田勝「予算の増額修正について（下）」法律タイムズ四巻十号（一九五〇年）五二頁参照。

（17）内務省大臣官房会計課『財政会計等諸法規の解説と資料』（二洋社・一九四八年）五一―四頁。

第五節 学説の状況

以上、日本国憲法と財政法によつて設定された予算議決制度の枠組みを分析してきた。戦後の憲法学説における予算に関わる議論は、これを前提にして展開することになるが、以上のような政治的文脈との交渉の中から諸学説が生まれ

てきたことについては、意外に注目されていない。従来の憲法学説の世界では、「国会の予算修正権」の問題は、往々にして「予算の法的性格」の把握から（論理的に）導出されてくるものとして整理されてきた。しかし、現実の政治過程との「交渉」のなかにおいたとき、この問題での学説の対応の「分岐」は、むしろ日本国憲法と財政法が設定する議會制統治の形式と内容を、諸学説がどのように把握していったかに関わるものであることが理解される。この点への注目の不足が従来に於ける予算に関する憲法学説の「錯綜」をもたらしたのではないかと思われる。そこで以下では、当時の憲法学説が、日本国憲法と財政法の制定をどう受けとめたのか、そこにおける「対立」の軸はどこにあったのか、それは当時の政治的文脈の中でどのような意味をもつものであったのか、をこの節では明らかにしていきたい。

一 美濃部学説の位置

予算の法的性格を論じる際に、日本国憲法制定直後に発表された美濃部達吉の見解がまずもって紹介されることが通例である。⁽¹⁾もつともその場合、この見解は明治憲法下での予算制度の理解を踏襲し、日本国憲法のそれになじまず、その後も支持を集めることなく終わつた学説として扱われることでは一貫しているように思われる。私自身も美濃部学説についてのそのような評価に異論を差し挟むものではないが、ここでは、なぜ美濃部学説がそのように扱われたのか、その根拠について確認しておきたい。

美濃部の『日本国憲法原論』（一九四八年初版）は、明治憲法についての分析・解説として名高い『憲法撮要』と同様の目的を「日本国憲法について」達するという意図の下に書かれたものである。そこでは、日本国憲法下の予算の制度について次のような記述がなされている。

①「予算は一會計年度間に於ける国の総歳入総歳出及び国の債務負担行為の予測であつて、国会の議決を経て成立し財

政の運用殊に国費の支出に関して政府を拘束する力を有するものである。⁽²⁾

②「予算は法律と等しく国会の議決によって成立するものであるが、法律とは全くその性質を異にし、法律は国家と人民の間に効力を有し両者の相互の關係に於いて双方の行為を規律するものであるに反して、予算は人民の権利義務に直接の關係なく、専ら国の財政の運営に関して国費の支出及び国の債務の負担に付き政府の権限を拘束するものである。

法律は国家の人民に対する意思表示であるが、予算は国会が政府に対し一會計年度の財政計画を承認する意思表示であつて、専ら国会と政府との間に効力を有する（傍点引用者、美濃部學説が「承認説」とよばれる所以はこの定義に関わる⁽³⁾）。

③「予算に付いてはその発案権は専ら内閣に属し、国会両院の議員はその発案権を有しない。それは予算の性質から生じる当然の原則で、予算は政府のなすべき支出等に付き政府の要求に対し国会がこれに承認を与ふる手段たるものであるから、政府のみがその発案権を有することは当然である」（傍点引用者⁽⁴⁾）。

④「国会に発案権の無い結果としてその修正権も当然限定され、政府提出の原案よりも支出金額を増加し又は新たな款項を追加する修正はこれを發議するを得ない」（増額修正の否定⁽⁵⁾）。

以上のような見解がいかにも日本国憲法と財政法の定める予算議決制度にそぐわないものであるかは、前節までの検討から明らかであろう。美濃部は、明治憲法の下で『憲法撮要』等で構築した自らの憲法学説体系を日本国憲法にも基本的に妥当するものとして、日本国憲法の解釈論を構想した。「政府が要求し議会が承認する」という予算議決の位置づけは、美濃部流の立憲主義的明治憲法把握には適合的であつたとしても、国民主権下の予算議決の位置づけにそのまま移し込んでくることには無理がある。また、美濃部は何にもまして、日本国憲法がGHQの強い指導の下で「強い議会の体制」として成立し、その制定過程では議会の予算修正権の全面的承認が語られていたことについては、一切頓着なしに議論を立てている。このこともまた、美濃部學説がその後の支持者を得ることなく消えていったことと無縁ではない

であろう。総じて、日本国憲法—財政法の成立経過とは無関係に形成されたことが、美濃部学説の致命的な点であった。

二 清宮・宮沢学説による政府見解の後付け

日本国憲法の制定過程の現実への考察を欠いた美濃部学説とは対象的に、「二世代」下の清宮四郎や宮沢俊義らが当時展開した議論は、日本国憲法—財政法の制定過程における「政府見解」の正確な後付けであった。その「正確さ」ゆえに、すなわち一定の幅の内において多様な把握の可能性（あいまいさ）を秘めた日本国憲法—財政法の枠組みを当時の日本政府の立場からの把握に固定しようとするものであったことにより、小嶋和司などによる批判、問題提起を受けることになるが、ここではとりあえず、両者の学説がどの程度当時の政府見解の「後付け」であるのかを確認しておこう。

(一) 清宮・宮沢の予算制度論

(ア) 清宮四郎『新憲法と財政』（一九四八年）

同書における日本国憲法の予算制度の把握は、次の通りである。

①「予算とは、一会計年度における、国の財政行為の準則、主として、歳入歳出の予定準則を内容とし、国会の議決を経て定立される、国法の一形式をいう。……予算は財政行為の準則である。それは、普通によくいわれるように、単なる歳入歳出の『見積表』ではなく、政府の行為を規律する法規範である」⁽⁶⁾。

②「予算は実質的には法規範性をもつが、それが、一会計年度内の国家机关の財政行為を規律するという特殊の性格をもつところから、特に『予算』という独自の形式が与えられている。……予算は、法律とは別の国法の一形式である」

（法形式説）⁽⁷⁾。

③「財政法一九条のような規定がない場合でも、国会を財政処理の最高機関とする憲法の精神からみて、一般に、国会の増額修正は、理論上は可能とみなしてよからう。しかし、国会の予算修正として実際に行われるものは、大部分は廃除削減であつて、増額修正がなされるのはきわめて希な場合であらう」⁽⁸⁾。

（イ）宮沢俊義『憲法大意』（一九四九年）

同書における予算制度論は次の通りである。

①「日本では、明治憲法以来、法律のほかに、やはり国会の参加によつて成立する予算という特殊な国法形式をみとめ、予算法の定立をもつて、その所管事項としている」⁽⁹⁾（法形式説）。

②「明治憲法では、議員が予算の発案権をもたない結果として、それに対する修正権も廃除削減（いわばマイナス修正）にかぎられ、金額を増したり、新たな款項を設けたりすることはできないと解されたが、新憲法では、かならずしも、そうは解されていない」⁽¹⁰⁾。

以上の二人の理解が憲法制定過程での議論の一応の「決着」をふまえたものであることは、明瞭である。とりわけ、清宮説の③には、国会の予算修正権を「法的には」承認しつつもそれが「現実には」行使されるべきではないとする憲法制定当時の日本側当局者の「面従腹背」的姿勢と共通するものを見ることができるといえる。

（二）清宮・宮沢の議院内閣制観

清宮と宮沢の学説が当時の政府見解の「後付け」であるという点は、彼らが日本国憲法の議院内閣制を「イギリス型」

として把握していることにも確認できる。日本国憲法―財政法制定当時の日本側当局者とりわけ大蔵省内の法制官僚らが、「日本国憲法IIイギリス型の議院内閣制」という先験的なイメージをもって制憲過程に臨んだことはすでに述べたが、清宮や宮沢もまたこの点での認識を共有していた。前述の清宮の見解③には、それがうかがわれるし、宮沢もまた別の論稿で次のように論じていた。「(一九四八年の解散権論争をふまえて―引用者)日本国憲法の定める議院内閣制は、イギリス型とちがった性格のものになっていく可能性がある。それがいいかどうかは、もちろん客観的に断定することはできないが、私の見るところでは、むしろイギリス型の方向にすすむことが、憲法全体の精神に適合するだろうし、また、日本における過去の経験そのほかの条件から考えて、そうすることが実際政治的に賢明だと思われる。そうでなく、下手に大陸型に傾くと、非常に弱体の政府がつづき、政局がいちじるしく不安定になりはしないか。それに関連して、ともすると、デモクラシーに伴いがちな非能率をはなばだしくなりはしないか」⁽¹¹⁾。

ともかくも、日本国憲法の制定直後に形成されたこのような清宮や宮沢らの憲法学説が、その後長らく「通説」としての地位を確保したことを、ここでは確認しておこう。それは、国会の予算修正権それ自体は否定しないものの、「日本国憲法IIイギリス型議院内閣制」という「先入見」を政府見解と共有することによって、政府当局者がその言説のもとに忍ばせていた「政府とりわけ大蔵省の予算編成権限の確保」という意図を理論的にも正当化する役割を担ったということができよう。この問題について詳しくは、第二章でとりあげることとする。さて、このような政府見解と「通説」は、その後小嶋和司による批判にさらされることになる。それを次にみていこう。

三 小嶋による通説批判

宮沢・清宮らの予算議決制度理解は、憲法定時から少し遅れて一九五〇年代に批判にさらされる。その急先鋒となつたのが小嶋和司である。この批判は、すでに「通説」として定着したかのような宮沢・清宮らの学説、すなわち「予算は法律とは異なる独自の法形式である」とする説（「予算」「法形式」「説」）に向けられていくことになるが、同時に小嶋の議論は、日本国憲法の制定過程とそこで成立した日本の統治構造と予算議決制度についての一定の理解に深く根ざしていた。そこで、その部分についてはここで取り上げておくことが便宜かと思われる。一方、彼の宮沢・清宮学説批判のいわば「本論」である「予算は法律として定められるべきである」とする「予算≡法律」説そのものについては、それが主張される一九五〇年代の状況をふまえた考察が必要と思われる。これについては、第二章で検討することとする。

（一）アメリカ型予算議決制度という理解

小嶋は、一九五二年一月の日本公法学会の報告「豫算の語義」で通説たる「法形式説」を批判し、日本国憲法の予想する予算議決制度は、予算を法律として制定する制度とりわけアメリカ型のそれであると主張した。⁽¹²⁾この小嶋の主張は、①日本国憲法上の「予算」という言葉の語義を英語の Budget という言葉の用法から引き出す、②日本国憲法が予算の「公布」という手続を明示していないことを根拠にして「法律説」を導くなど、多分に技術的・「文理」解釈的色彩を帯びていたがために、その主張の実益も含めて通説の立場から痛烈な反論を浴びることになる（例えば公法学会での討議における田中二郎発言など）。しかし、その主張の根底には、日本国憲法の予算議決制度を、その形成に深く関わった

G H Q スタッフらの（そしてその背後にあるアメリカの制度の）強い影響の下にあるものと理解するという立場があつたものと思われる。⁽¹³⁾この点は、のちに小嶋が博士論文「日本財政制度の比較法史的研究」をまとめる段階では、より明瞭に現れてくることになる。しかし、この理解は、日本国憲法制定当時のG H Q側の立場に多分に軸足をおいたものであり、制定過程の全体を十分にとらえたものではないことはすでに指摘をしておいた。⁽¹⁴⁾

ただし、小嶋の主張には、内閣が提出した予算（案）にたいする国会の自由な修正権の強調というものが含まれていて⁽¹⁵⁾。この点は、憲法制定当時の日本政府の姿勢に対する現実的批判を構成するものであり、しかもそれは、憲法の想定する予算議決制度の外側から持ち込まれたものではなかった。それは、憲法制定過程の中で実際に一つの太い水脈として存在していたものであつた。

(二) 小嶋の政治機構観

小嶋をしてかかる予算議決制度論を展開せしめた背景には、日本国憲法の規定する政治機構についての彼の理解が横たわっている。前述のように清宮や宮沢は、イギリス型の議院内閣制を日本国憲法の規定する政治機構とする理解を政府当局者と共有していた。これに対して、小嶋は、「憲法の規定する政治機構」は「はたして議院内閣制か」と問い、次のように述べる。「このような政体（日本国憲法の政治機構—引用者）は、ヴェデルのごとく議会議と会議の政体とのコンプロミスととらえるか、テリイのごとく『議会議主義』なる新しい範疇、ないしすくなくともデュヴェルジエのごとく『議会議の政体につよく浸透された議院内閣制』ととらえることが必要である、と筆者はおもうのであるがはたしていかかであろうか。これをしも単純に、しかも一辺倒に『議院内閣制』とのみ述べて、それを疑うべからざるテーゼのごとく信奉する一般の態度は、はたしてそれで公正といえるであろうか。⁽¹⁶⁾」

この議論は、苦米地訴訟に発展する一九五二年の衆議院の第二回解散（七条解散）とそれをめぐる憲法論議を背景にして、「議院内閣制において内閣が自由な解散権をもつのは当然だ」という宮沢らの議論に対する批判として提起されたものである。ここでの小嶋の力点は、「会議の政体につよく浸透された議院内閣制」というデュヴェルジエの言葉の引用からもうかがえるように、日本国憲法の政治構造は、（かりにそれを議院内閣制に位置づけるにしても）イギリス型の議院内閣制ではなく、議会の政府に対する優位、政府の議会への従属という刻印を帯びたフランス第四共和制型のそれ（あるいはそれに近いもの）であるというところにある。小嶋は、その制憲過程の理解を前提として、日本国憲法が規定する政治機構を「にわかにはイギリス型の議院内閣制とはしがたい」という認識をもつに至ると同時に、予算議決制度についてもイギリス型議院内閣制をモデルとする政府や通説の理解に対して批判を加えていくのである。この対応関係の認識をぬきにしては、小嶋の予算議決に関する「法律説」の提唱の意義も十分に把握することはできないと思われる。

日本国憲法の制定とそれに続く時期、具体的には占領終了までの時期の予算議決制度についての学説の状況は、以上のようなものであった。通説たる「法形式説」とそれへの「異説」として登場した「法律説」の対立は、その背後に日本国憲法の政治機構をイギリス型議院内閣制と理解するあるいはその方向に向かうべきだとする考え方と、フランス第四共和制に代表される戦後の議会優位型の体制あるいはそれに類するものとして理解しまたはそれを志向する考え方を背後にもつていた⁽¹⁸⁾。ところが、このような学説のいずれの志向とも全く異なる方向に戦後日本の予算政治は推移していくことになる。それは「利益政治」としての戦後の「日本型予算政治」の成立と展開である。

(1) 例えば、以下参照、吉田善明「予算と法律」清宮四郎他編『新版憲法演習3』（有斐閣・一九八〇年）、北野弘久「予算」雄川一郎他編『現代行政法大系10』（有斐閣・一九八四年）、高見勝利「予算」の性質とその形式について」法学教室一七一号

(一九九四年)。なお、この「承認説」と後に掲げる「法形式説」、「法律説」とでは、「予算の法的性格」という設定の意味・内容を異にしている。この点については以下参照、櫻井敬子「国家財政の基本構造(1) 国家学会雑誌」一〇巻五・六号(一九九七年)四頁以下、小沢「予算に関する議決形式」大石眞・高橋和之編『憲法の争点(第三版)』(有斐閣・近刊)。

(2) 美濃部達吉『日本国憲法原論』(有斐閣・一九四八年)三八九頁。なお、旧字体は新字体になおした。以下同じ。

(3) 同上三九〇頁。

(4) 同上三九〇—一頁。

(5) 同上三九一頁。

(6) 清宮四郎『新憲法と財政』(国立書院・一九四八年)二九頁。

(7) 同上三二頁。

(8) 同上四二—三頁。また、次のような指摘もある。「原案の増額修正(いわゆる積極的修正)は、国会を財政処理の最高機関とする憲法の本質からみて、理論上は可能であると解せられるが、国会、裁判所または会計検査院の予算の増額について、財政法第一九条に定められる場合のように、内閣が、みずから減額した歳出見積を、国会が修正するために必要な財源を明記するようなものでないかぎり、実行には困難が伴うであろう」(清宮『憲法要論』(法文社・一九五二年)一八九頁)。

(9) 宮沢俊義『憲法大意』(有斐閣・一九四九年)三八五頁。なお、宮沢は、『憲法大意』に先だつて出版した『新憲法と国会』(国立書院・一九四八年)の段階では、国会の増額修正権を明治憲法下のように否定することについて「新憲法の趣旨がやはりそこにあるかどうかは、やや疑わしい」としつつも、次のように述べていた。「国会によるそういう増額修正は、一般の場合については、やはりみとめられないのが、原則であろう。新憲法の諸規定の精神からいって、かように解すべきものとおもわれる」(同上二五六頁。ただし、ここでいう「新憲法の諸規定の精神」が何を意味するかは言及がない)。しかし、『憲

法大意」以降の彼の著作ではこの見解は放棄されたものと解してよからう。例えば以下参照、宮沢「全訂 日本国憲法」（日本評論社・一九五五年）、同「憲法」（有斐閣・改訂版・一九六二年）。

(10) 同上三八六頁。

(11) 宮沢「議院内閣制のイギリス型とフランス型」「憲法と政治制度」（岩波書店・一九六八年）七八―九頁（初出は比較法雑誌一卷一号一九四九年）。なお、関連して高見勝利「憲法体制の転換と宮沢憲法学 第八話 イギリス型議院内閣制の『慣行』から『成文化』へ」法学教室二〇一号（一九九七年）参照。

(12) 小嶋和司「豫算の語義」公法研究八卷（一九五三年）九一頁参照。

(13) 同上九〇頁参照。

(14) 本論文の（二）、法政研究一卷二号二一頁以下参照。

(15) 小嶋「国会の予算増額修正にかんする論議について」国家学会雑誌六五卷八一―二二号（一九五二年）、同「日本財政制度の比較法的分析」公法研究二二号（一九五九年）参照。

(16) 小嶋「憲法の規定する政治機構」『小嶋和司憲法論集二 憲法と政治機構』三七六頁（初出は法律時報二五卷二二号一九五三年）。

(17) 第二回解散に触発された学界での論議については、とりあえず以下参照。注(16)の小嶋論文、宮沢「解散の法理」ジュリスト一号（一九五二年）、佐藤功「解散をめぐる憲法論争」法律時報二四卷二号（一九五二年）、長谷川正安「解散論争の盲点」法律時報二四卷七号（一九五二年）、公法研究七号（一九五二年）所収の諸論文および部会討議報告。

(18) この点での「法形式説」と「法律説」のコントラストが明瞭に現れたのは、一九五二年秋の日本公法学会である。この時の討論（公法研究八号九二頁以下参照）で、「予算」法律説を主張する報告者の小嶋和司に対して、田中二郎は「法形式説」

の立場から議論を挑んだ。田中は、「予算を伴う法律とその調整方策」をテーマとするフリートリーキングにおいて、「わが国では、政党の発達が未熟なために、特殊の問題について、代議士が局部的・利益代表的な御土産立法を濫発する傾向にある」（同上九七頁）として、政府とりわけ大蔵省の予算編成と無関係になされる予算を伴う立法に憂慮する趣旨の発言をした。これに対して小嶋は、「御土産法案のごときものは、その裏付となる財源を税負担というかたちで明示させ、選挙民を喜ばす反面、負担が増加して嫌わせるようにも仕向けなければならない。私はできるだけ議員立法を、立法権のセルフコントロールに委ねたいと思う」と応酬した。田中はこれに、「現在の国会に立法技術の完全性を期待することは不可能に近い」と返した（同上九七—八頁）。二人の議論の前提となつたのは、第一三回国会における予算の裏付けを伴わないおみやげ法案の濫発という事態である（これについては第二章第一節参照）。この事態を前にして、田中の「法形式説」が、議会（議員）権能の制限ないし議会と政府との調整の必要を語り、小嶋の「法律説」が、議会による自律的調整を展望するという対照的な姿勢を示したのである。

第二章 日本型「利益政治」と予算議決制度

前章の考察では、日本国憲法―財政法によつて設定された予算議決制度の「枠組み」は、戦前型の「強い行政権」の体制の決然たる拒否・転換は明確ではあるものの、予算政治における議会―政府関係の具体的構造に「あいまいさ」を残すものであったことを指摘した（四節）。またそのことから、先の「枠組み」を前提としてその下で、予算政治における議会と政府の具体的関係を「イギリス」（戦後日本）流に理解されたイギリス）を範型として構想する志向（当時の日本政府当局者の諸見解、「法形式説」などはこの系統に属する）とGHQ流のアメリカ的発想に影響されたないしはフ

ランス的な「強い議会」を構想する志向（「法律説」はこの系統から生まれたといえる）とが「競合」する状況にあった（五節）。どちらの方向に戦後日本の予算政治は展開していくのか、それは、GHQによる占領という拘束が解かれた段階での運用に委ねられていた。

この章では、一九五〇年代から七〇年代にかけての予算政治と予算議決に関する憲法学説について考察するが、結論を先取りすれば、この時期の予算政治と予算議決制度は、前記のいずれの「志向」とも、すなわち一九五〇年代の初頭に当時の「法形式説」と「法律説」が想定した議会制、予算政治のいずれとも異なるものに成長・展開していった。もっとも、このような展開は、いずれの「志向」ともが現実の政治の場で「目指されなかった」ことによるわけではない。むしろ、一九五〇年代に「競合」的に登場したこの二つの「志向」は、いずれもその実現が追求された形跡をもつ。にもかかわらず、これらの「志向」を一九六〇年代に全盛をむかえる戦後日本型予算政治が「排除」していくという形で事態が進行していくのである。

一九五〇年代に始まり六〇年代に全盛を迎え七〇年代まで継続する「高度成長」期の日本の予算政治は、圧倒的な「権政党」である自民党が官僚機構と各種圧力団体との間で取り結ぶ「協働関係」に基づく日本型「利益政治」と呼ばれる戦後日本に固有な政治構造に依拠するその一部である。それは、憲法構造の面では、他ならぬ内閣が予算政治におけるリーダーシップを握るという意味での「強い内閣＝行政権」の体制ではなかった。他方また、議会があるいは議員が独自に強い予算権限をふるうという意味での「強い議会」の体制でもなかった。この点では、「法形式説」も「法律説」もいずれも構想がはずれたのであり、なぜそのような事態になったのかについては、この時期に成立した予算政治の構造の特殊性に要因がある。

以下この章では、戦後の日本型「利益政治」のもとでの予算政治の特質と、それと予算に関する憲法学説との関係―両

者がどのように切り結びあるいは懸隔していたのか—を検討することとする。

第一節 「強い議會」の体制の「夭折」——一九五五年国会法改正

現代における先進諸国の憲法下の予算議決制度は、アメリカ合衆国をほぼ唯一の例外として、議会の予算議決権（議員の予算発案権、議会の予算修正権）の制限を設けている。⁽¹⁾ 日本の場合には、「無制限」の予算議決権の体制でスタートしたが、一九五五年の国会法改正でこの体制に修正が加えられた。

この時の改正内容には、①議員の議案発案権の制限及び修正動議を議題とすることについての制限、②常任委員会の整理統合、③自由討議の廃止、④両院法規委員会の廃止などが含まれる。これにより、アメリカの議會制の影響を多分に受けた、すなわち「強い議會」の志向をもった体制に大きな修正が加えられたが、本稿の主題との関係では、①がとりわけ重要である。日本国憲法とともに施行された国会法は、この時まで議員による法律案の発案には一切の制限を設けず、一人でも提案できることになっていた。①は、これに代えて法律案の発案に、衆議院で二〇人以上、参議院で一〇人以上の賛同という条件をつけるとともに、国会の予算議決権については、次のような制限を課すこととした。

(a) 予算をとまなう法律案の発議、法律案に対する修正動議で予算の増額をとまなうものまたは予算をとまなうもの及び予算に対する修正動議に対しては、衆議院では五〇名以上、参議院では二〇名以上の賛成を要するとした(五六条、五七条、五七条の二)。

(b) 各議院又は各議院の委員会は、予算総額の増額修正、委員会の提出若しくは議員の発議にかかる予算を伴う法律案又は法律案に対する修正で、予算の増額を伴うもの若しくは予算を伴うことになるものについては、内閣に対して、

意見を述べる機会を与えなければならぬとした（五七条の三）。

この改正は、第一三回国会（一九五一—二年）での「おみやげ法案」の濫発やその後の国会でも引き続きいた予算運営の混乱に触発されたものであるとされている。この時期の国会における立法活動や予算運営は、GHQとドッジ・ライオンという「重石」がとれたこともあり、かつ与党自党内部の抗争や統率の欠如なども手伝って議会における予算修正や予算をともなう法律発案の濫発という事態が生じた。それはまた、当時の議員たちが日本国憲法と財政法の設定した枠組みを「強い議会」の体制として理解し運用した結果でもあった。現代の議会制のもとで予算について議会と議員が強い権限を有する場合には、議会における予算修正や予算をともなう法律発案の頻発という事態が生じることは、何も日本に限ったことではない。⁽²⁾ 議会の予算議決権の制限の提起は、このような「強い議会」の体制に修正をせまるものとして登場する。戦後日本の場合の特殊性は、この「強い議会」の体制が生まれるやいなやすぐさま修正の手が打たれたということである。すでに第一章で述べたように戦前の日本では、議会権限を極度に切り縮めた憲法構造にも規定されて、二〇世紀型の利益政治は生まれてはきたものの、議会や議員を固有に媒介する、すなわち議会審議を媒介するという構造をとらなかつた。「議会ルート⁽¹⁾の利益政治」は、日本国憲法と財政法によって、より具体的には占領からの解放によって初めて解禁されたのである。これによって、日本の議会制でも、フランスに典型的に見られるような議会審議を専らに媒介とするような形の「議会ルート⁽¹⁾の利益政治」が発生した。ところが、このような予算政治の形態は、定着する間もなくすぐに変容していく。一九五五年の国会法改正はそれを象徴する出来事であった。この経緯を考察する中から、戦後日本における「強い議会による予算政治」の可能性と限界を明らかにしようというのが、ここでの目的である。

一 第一三回国会の状況

(一) 予算を伴う議員立法の氾濫

一九四九年度予算に始まるドッジ・ラインによる財政運営は、一般会計のみでなく総予算における均衡をはかるものであり(超均衡予算)、これにより様々な財政支出への要求は抑え込まれた。サンフランシスコ講和条約の発効(一九五二年四月二八日)と独立は、財政運営におけるこの「重石」をとりはらった。第一三回国会は、その会期中(一九五一年二月一〇日)五二年七月三一日)に占領から解放された。かくして、予算や法律の策定、またそれらの間の調整に占領軍の承認を必要としなくなったこともあり、予算の裏付けのない議員立法の濫発という事態が生じ、「まるで法律製造株式会社」と酷評された。⁽³⁾これら議員立法の多くは、一九五二年三月二七日に一九五二年度予算が成立して後に国会に提案され可決されたものであり、それは世上噂されていた来たるべき総選挙(現実には、吉田首相とその側近らによる「抜き打ち解散」の結果として実施されることになるが)に向けての議員たちの有権者へのアピールでもあった。その内容としては、次のようなものがある。

- ① 予算では全然考えられていない新たな機構の設置を法律が規定する場合(急傾斜地帯農業振興臨時措置法、特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法)
- ② 予算定員以上に法律定員を増員する場合(行政機関職員定員法の一部改正法)
- ③ 予算に計上されていない給与の引き上げまたは新設を規定する場合(一般職の職員の給与に関する法の一部改正法)
- ④ 予算には計上されていない国庫負担金を新設しまたは従来の負担金の負担率若しくは負担額を予算計上以上に増加す

ることを規定する場合（義務教育費国庫負担法、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法の一部改正法）

⑤ 予算に計上されていない補助金、補給金等の支出を規定した従来の補助金、補給金等につき予算計上以上にその増額若しくは補助率の引き上げを規定する場合（急傾斜地帯農業振興臨時措置法、特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法など）

⑥ 予算に計上されていない特別会計を新設若しくは従来の特別会計の幅を予算計上以上に増加することを規定する場合（食糧管理特別会計法の一部改正提案⁴）

こうした事態を生みだした要因は、主として与党自由党所属の議員らの活動にあったが、他党の議員もこれに同調する姿勢を見ることがあった。⁵ 上記「議員立法」のいくつかの成立過程を、衆議院の委員会審議に見てみよう。また、そのなかで示された予算を伴う議員立法と内閣の予算の作成・提出権との関係についての理解も見ておくことにする。

（二）ケース一 急傾斜地帯農業振興臨時措置法

同法は、一九五二年度予算の成立翌日（一九五二年三月二八日）に衆院農林委員会に提出されている。提出者は、坂本実議員ほか四六名。同議員は、山口一区選出で自由党所属、農林政務次官、衆院農林委員会委員長などを歴任している。この法律は、予算では想定されていない「急傾斜地帯農業振興対策審議会」の設置を規定すると同時に、次のような予算関連規定を盛り込んでいた。「政府は、毎年度、国の財政の許す範囲内において、…農業振興計画を実施するために必要な経費を予算に計上しなければならない」（六条二項）。

同法の委員会審議で竹村奈良一委員（奈良 共産）は、「予算はどうなっているのか。追加予算を組むことを予定しているのか」と質している。これに対して提案者の坂本委員は、「単独立法をつくってさらに予算を多く確保したい。立法

が通過すれば、なるべく早い機会に予算の要求をしたい。補正予算の際には、ただちにとりあげてもらうように促進したい」と答えている。また、井上良二委員（大阪三区 社会）が法案の六条二項に関連して「法律ができても予算的処置の裏付けがないということになるのか」と質問したのに対して、野原正勝政府委員（農林政務次官）は、「一応法文の上ではそうなっている。この法案が成立したあかつきにはできるだけ早い時期において予算化の実現に努力したい。また（昭和一引用者）二八年度予算には、この法案の趣旨を強く要求して予算化をはかりたい」と答えている。⁽⁶⁾

以上のことからわかるように、「予算の裏付けのない法律」について、これを審議している議員たち自身は、与党野党を問わず、法律が実効性をもつためには、補正にせよ次年度のものにせよ予算計上を必要とするということが当然の前提とされている。もつとも、この法律が一九五二年度予算の補正への強い「圧力」となることが期待されていることは、十分に読みとることができる。それは、提案者の一人である坂本委員の次のような発言からもうかがうことができる。「この法案をつくります過程におきまして、大蔵省ともいろいろ折衝いたしましたのでございます。広島県（池田隼人大蔵大臣へ当時）の選挙区がある一引用者）におきましても、この急傾斜地帯が相当あるのであります。従つて大蔵大臣といたしましても、これには相当深い関心を持っております。従つて今後この法案が成立いたすならば、強硬に大蔵省にも折衝いたしまして、予算獲得につきましては、一段の努力を傾注する所存でございます。共産党の竹村委員も法案に賛意を示しつつ、「今度の補正予算のときには必ずこの裏付けとしての予算が計上されること」を要望している。⁽⁷⁾

同法案は、一九五二年四月三日、委員全員の賛成で衆院農林委員会を通過している。そして、昭和二十七年一般会計予算の補正では、土地改良事業費の補正五億四八〇〇万円増のうち一億四〇〇〇万円がこの法律によるものであった。

(三) ケース二 特殊土じょう地帯災害防除及び振興臨時措置法

同法は、一九五二年三月一八日瀬戸山三男他四二名によって衆院建設委員会に提出されている。瀬戸山は宮崎二区選出の自由党議員で、同法が対象とする「特殊土じょう地帯」とは、鹿児島・宮崎が念頭におかれていることが審議の中で明らかにされている。法律推進の立場から委員会が発言する議員は、いずれも宮崎や鹿児島選挙区選出の議員たちであった。この法律も、内閣総理大臣が「特殊土じょう地帯」の指定をおこない、一九五二年度予算では計上されていない「特殊土じょう地帯対策審議会」の設置を定め、「政府は、毎年度、国の財政の許す範囲内において、…事業計画を実施するために必要な経費を予算に計上しなければならない」（九条）と規定していた。

この法律の委員会審議（一九五二年三月二五日）に際しても、西村栄一（大阪五区 社会）委員が「予算はどういうふうに計上するのか」と九条の趣旨について質問をしている。これにたいして上林山栄吉（鹿児島一区 自由）委員は、「これは、財政の許す範囲内において政府が予算を計上しなければならないことであって、これは決して憲法違反でもなければ、あるいは予算を政府に強制するものでもないのであります」と答えている。⁽⁸⁾

この法案も、一九五二年三月二六日、委員全員の賛成で衆院建設委員会を通過している。この法律による昭和二七年度予算補正額は、一億二〇〇〇万円である。

(四) ケース三 義務教育費国庫負担法

この法律の案は、一九五二年五月八日、すなわち予算が成立して一ヶ月以上も後になって衆院文部委員会に提出された。提案者は竹尾式（千葉二区、自由）他一五名である。この法案をめぐることは、文部省が推進派となり、他方、衆院

地方財政委員会や地方自治体などは、地方自治の自主性を損ない再び文部省が中央集権的教育を行う危険性があるとして反対に回るといふ「構図」で争われ、⁽⁹⁾ いわゆる内閣提出法案ではなく、議員提案となった。保守党内部、中央と地方の間でのこうした対立に加えて、共産党などは義務教育費の国庫負担による中央集権化の傾向は、教育委員会の民主化によって克服できるとの立場を示し、⁽¹⁰⁾ 対立の布陣をいっそう複雑なものにしていった。

この法律の成立に伴う新たな予算措置として五〇億円が見積られていたが、これについて提案者の一人である若林義孝(岡山一区、自由)は、委員会次第のよう回答している。「もう(昭和一引用者)二七年度は予算も通つたあとでございませうので、大体その中でまかなうことでありまして、∴(昭和一同上)二八年度からは別個に文部省の方へその金がまわされて行く⁽¹¹⁾」。また、法律が成立した場合の政府の対応として「予算措置はできない」と閣議が決めることができるかとの質問に対して、岡野清蒙国務大臣は次のように答えている。「もし、法案が国会で通りまして、実行すべきものだということになれば、閣内で反対することは無いと思ひます。これは、どうしても法律に追従して、それを執行して行かなければならぬので、できなければ、われわれはとても責任をもてないということと総辞職するほかない⁽¹²⁾」。「予算の裏付けのない法律」としての取扱いはケース一の場合と同様であり、具体的な予算措置は次年度に送られている。法律が成立した場合には、政府にはその法律の執行義務が生じ、その「拒否」手段は内閣総辞職ぐらいしかないという岡野大臣の見解は、日本国憲法制定時における予算修正問題での政府の理解を引き継ぐものといえよう。

(五) ケース四 野田建設大臣の「車中談」をめぐる

これは特定の「議員立法」に関わるケースではないが、議員立法と予算の関係に関わる当時の重要事件でもあるので、ここでとりあげることとする。

問題の端緒は、野田卯一建設相兼行政管理庁長官の記者団相手の「車中談」として一九五二年四月九日の読売新聞夕刊で報じられた発言である。それは、記事によれば、次のようなものであった。

「①総司令部の内政関与は講和発効とともになくなるが、こんどは国会の立法権者としての専横をどう阻止調整するかが重要な問題となってくる。

②特に予算に関連ある法律案を議員立法で勝手に作り上げる事になれば、憲法で保障された政府の予算編成権も無意味になり、国政上由々しい問題が生ずる。

③場合によつては、かかる議員立法は憲法違反の疑義さえあるので慎重検討のうえその解釈を早急に統一したい。
④いずれにせよ財政負担をとまなう議員立法は何らかの方法で調整する必要がある」（①～④は引用者が付した）⁽¹³⁾。

この記事での表現に従う限り、②と③は予算の作成・議決をめぐる国会と内閣の権限に関する重要な憲法（解釈）問題を提起するものであった。野田は、この記事が国会で問題とされた際の答弁では「新聞に関する記事については責任を負いません」とかわしている。しかし、この読売の「車中談」は、ほぼ正確なものと推測される。前述（二章四節二）のように財政法制定時の貴族院での審議の際に、野田は政府委員として、この「車中談」とほぼ同一の憲法解釈を展開している。要するに、内閣の予算編成権を侵すような法律や国会での予算修正は憲法に違反するというのが、彼の「持論」であったと考えられる。⁽¹⁴⁾

予算を伴う「議員立法」活動を積極的に展開している当時の議員たちが、この発言を見逃すわけはなかった。まず四月一五日の衆議院本会議で、社会党の井上良二議員が緊急質問動議を提出し許可され、次のような質問を浴びせている。「国会が立法機関として、また国利民福を目的として立法的手段をとることは、国会に与えられた当然の責任であり、義務であります。（拍手）また、かりに国会議員が提案した法律案が、国家財政と国費の支出に関係があるとしても、

その場合は、国会がその法案の審議を通じて予算的措置を検討し、考慮しているのであって、そのことが政府の予算編成を妨害するなど考えることは、はなはだしい見当違いであります（拍手）。「政府は、かりにそういう法律案（予算の伴う法律案—引用者）が上程され、可決されました場合は、当然それに伴って段取りすべき責任があるのであって、政府が先に予算をつくったから、この予算に従って法律をつくれなんという、その考え方が間違っているのです。（拍手）：予算編成権などという大権をあなた方に与えているのではないんだよ」⁽¹⁵⁾。なお、この質問に対しては、与党自由党の議員席からも「応援」のヤジがさかんに寄せられた。⁽¹⁶⁾

この問題は、四月一七日の衆院建設委員会でもとりあげられた。同委員会の上林山委員によって野田建設相に次のような質問がなされている。「予算編成権は政府にある。法律をつくるのは国会にある。しかし予算の修正権も国会がもっておる。：将来想定に基づく予算を出さなければならないような法案が出た場合、そしてそれが通過した場合、政府がこれに対して立法院の立場を尊重して予算編成に努力するということは当然のことであります。：その辺の区別はわかっておられるはずなのに、誤解を生ずるといふのは一体どういふ点にあるのか」⁽¹⁷⁾。おなじ与党というだけあって本会議での井上議員の追及よりも「ソフト」になされてはいるが、問題の本質の追及、すなわち内閣の予算編成権を根柢に予算を伴う議員立法の制限を行うことは憲法上許されないとしている点は同じである。

このようにして、野田建設相の「車中談」の憲法論の部分⁽²⁾⁽³⁾は、与野党の衆院議員から圧倒的な排斥を受けたのである。

(六) 自由党の内部問題としての議員立法問題

以上の諸ケースからうかがえることは、第一に、当時の衆議院議員たちは、与野党問わず、日本国憲法と財政法が設

定した「枠組み」を、「強い議会」の方向で運用しようとしていたということである。確かに、予算成立後に予算を伴う議員立法が続出するという事態は生みだしたものの、議会の権能を議員立法という形で発揮しようという姿勢は、この頃の議員たちの活動に強烈にうかがうことができる。若き日の田中角栄もそのうちの一人であった。⁽¹⁸⁾第二に、このような「強い議会」の志向の基礎には、議員たちの官僚への対抗意識も伏在していたであろうが、より直接的には自由党執行部の自党議員に対する統制力の欠如があった。一九五二年五月二日に開かれた衆議院の常任委員長会議では、「今後予算を伴う議案については予算委員長と事前に連絡する一方、議案の提出にあたっては修正案の場合も党三役の承認を要する」ということが申し合わされた。⁽¹⁹⁾ようするに、一九五二年段階での予算を伴う議員立法の問題は、政府と委員会所属の与党議員、自由党幹部と同党所属の議員との関係の問題が多分に影響していたのである。⁽²⁰⁾

問題の性格がこのようなものであるが故に、当時は、「予算を伴う議員立法の問題は、与党と政府の調整の問題である」という受けとめが強く、この段階での扱いは、後のような議会の予算権限の大幅な制限にまで発展するようなものではなかった。当時衆議院議院運営委員会の委員長であった自由党の石田博英は、次のように述べている。「憲法は、財政処理の権限は、国会の議決に基くべきことを財政に関する大原則として掲げ、国会に財政に関する最高最終の議決権を付与しているのである。予算について何等の制限なく、修正権ないし議決権を行使することが、内閣の予算編成提出の権限と、憲法上矛盾することはない」。⁽²¹⁾「立法の統一と法律と予算の調整は正に国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関であり、更に国の財政処理に関する最終最高の議決機関である国会自身に属する問題であり、且つ又その責務である」。⁽²²⁾「予算を伴う議員立法が最近問題となってきたことは、与党幹部に統率力がないか、与党の法案の検討がズサンであるか、調整能力に駆けているかの結果に他ならない。国の財政政策と議員立法との調整は政府与党の責任である」⁽²³⁾（傍点引用者）。彼のこの段階での対処方針は、何らかの法的制度的な議会権限の規制を行うことなく、政治運用で乗り切る

うというものであり、具体的には、「与党議員の法律案提出には必ず党機関（総務会、政務調査会、国会対策委員会）の同意を必要とするという与党の内規を定め⁽²⁴⁾」るということであった。

一九五二年六月六日の朝日新聞には、最近の議員立法などへの批判に対応して石田議運委員長を中心に国会法の改正案の検討がすすめられていると報じられているが、その内容は、議員立法に直接関わつては、「議員が議案を発議する場合は二〇名程度の賛成者を要する」という措置を盛り込むにとどまり、予算措置を伴う法律の発案それ自体をと⁽²⁵⁾りあげて問題としてはいいない。また、その内容は、後の一九五五年の国会法改正やそこに至る過程で提起された自由党などの案と比較するとはるかに「微温的」なものであった。

二 一九五五年国会法改正までの経緯

(一) 国会法改正要綱（衆議院事務局 一九五四年一月三日）

第一三回国会さなかの一九五二年六月一四日、衆議院議院運営委員会は、石田委員長を中心とする小委員会（石田のほか、倉石忠雄へ自由、椎熊三郎へ改進、土井直作へ右社）で国会法改正案を検討し、次期国会に改正案を提出することを決めた。⁽²⁶⁾この検討作業が具体的に始まるのは、第一五回国会（一九五二・一〇・二四〜一九五三・三・一四）の会期中であるが、成案がまとまるのは、一九五三年の年末から翌年の一月にかけてである。一九五四年一月に衆議院事務局が作成した国会法改正要綱（以下「要綱」と略す）の内容は、次のようなものであった。⁽²⁷⁾

①議案の発議—一般の議案については二〇名以上の賛成、予算を伴う法案については総議員の四分の一以上の賛成を要することとする。（五六条一項 当時の国会法では一人でも発議可）。

②修正動議—予算案については四〇名以上の議員の賛成を要することとし、増額修正の場合は、総議員の三分の一以上の賛成を要することとする。（五七条の二）当時の国会法では二〇名の賛成で動議提出可。

③予算修正動議・予算を伴う議員発案の法律案に対して内閣に意見を述べる機会を与える。（五七条の三）新設

このように「要綱」では、先に述べた一三回国会の段階の議論と比較して、議員の予算関連法案の発案権と予算の増額修正権に対して格段に「厳しい制限」が提起されたことがわかる。衆議院議院運営委員会において作成された一九五三年八月の日付のある要綱（「国会法改正に関する審議の経過および要綱」昭和二八年八月）では、「議員が議案を發議しようとする場合、現在一名でもできることになっているが、發議を權威あらしめるため二〇人以上の賛成者を要することに改めること」としており、一九五二年段階の水準にとどまっていた。⁽²⁸⁾自由党国会法改正特別委員会が作成した一九五三年三月八日付の「国会法改正について」という文書も、この問題に関しては、議案の發議に「二〇名以上の賛成を得」という規定を盛り込むにとどまっていた。⁽²⁹⁾改進黨の国会法改正特別委員会の案「国会法改正について」には、そもそも、このような議案の發議に条件をつけるという提案すらない。⁽³⁰⁾

ようするに、一九五三年八月までの段階では、自由・改進黨両党および衆議院議運小委員会とも、国会法改正によって予算修正動議、予算関連法案の發議に厳しい条件を付けることには消極的であったということになる。そして、先の「要綱」が現れてくるのは、その後の事態の推移によってということになる。

（二）「要綱」の背景

その背景には、次のような事情が存在していたものと思われる。

①第一六回国会の状況—議会における予算修正と議員立法

いわゆる「バカヤロー解散」後の一九五三年四月の総選挙で過半数確保に失敗した自由党（一九九議席）は、直後の第一六回国会（一九五三・五・一八〇）では、改進黨（七六議席）に対して多数派工作をする必要が生じた。改進黨はこの国会で予算修正案を提出し、大蔵省はこれに難色を示したが、与党自由党は修正に応じた。そして「政府による原案の撤回—修正案提出」という方法ではなく「議會修正」という形で決着がつけられた。憲法制定以来「理論問題」として扱われてきた「国会の予算修正権」が、この時実際に行使されたのである。⁽³¹⁾ また、この年の災害復旧に対する国の助成措置を盛り込んだ議員立法などが多数成立したことも、予算を伴う議員立法の弊害を問題とする声の高揚を導いた。⁽³²⁾

②「イギリス型議院内閣制」論と改憲構想

日本国憲法下の議會制をアメリカの議會制からの影響を重視して理解するか、あるいはイギリスの議院内閣制に近づけて理解するかによって、国会の予算権限の理解に「広狭」が生ずることは、日本国憲法制定時から確認されていた。一九五二—三年の国会状況は、この二つの理解の対立、すなわち日本国憲法下での議會制構想の「分裂」ないしは「矛盾」を強く意識させた。この点を新聞各紙の社説は次のように指摘する。

「現在の国会法は常任委員会制度をはじめ、いたるところでその欠陥を包蔵しているのである。いや、さかのぼると現在の憲法そのものに不備があるといわねばなるまい。それは憲法がイギリス的な議院内閣制を基調としながら、アメリカの国会中心主義をとり入れ、すつきりしないものとなっているからである。したがって抜本的には憲法そのものから改正さるべきであろうが、さしあたっては国会法の根本的改正で、その欠陥を補うのほかない。…最近に至って占領下から解放された反動も手伝って、我國の未完成国会が、やたらに国権の最高機関、国の唯一の立法機関をふりまわすため、吹き出ものが一度に出て来た観を呈している」⁽³³⁾（毎日）。

「日本国憲法は内閣が国会で選ばれ、国会にのみ責任を負うイギリス流の議院内閣制を採用しながら、一方で『国会は国権の最高機関』と規定し、さらに国会法で常任委員会制を採用するという一種の矛盾をおかしている。議院内閣制の下では、衆議院の多数党は自党の幹部が組織する内閣を強く支持し、両者の関係は一体である。従って結果において、内閣が国会を指導する形になる。そうでないと国政の運営はうまくゆかない。この点大統領制のアメリカの場合とは大いに趣を異にするのである。しかるに現行憲法は、多分に権力分散の目的もあつて国会至上主義をとつた。この憲法の趣旨を受けて、国会法がアメリカ議会の常任委員会制を採用し、無制限の予算修正権と議員立法権を与えたのである」
(説売)⁽³⁴⁾。

後の説売の「社説」などは、日本国憲法の構造とその由来を的確につかんでいるといえよう。そして、両「社説」とも、この構造における「矛盾」、そこからくる「ねじれ」の問題として議会による予算修正、議員立法の噴出という事態を把握しているのである。ここにはあきらかにイギリスの議院内閣制で行われている予算・および予算を伴う法律の議決方式に近づけていこうという「意図」を見ることが出来る。

このような「意図」は、実は当時の自由党や改進黨の改憲構想の中にも見ることが出来る。当時、講和と同時に日米安保条約（旧安保）を締結し、警察予備隊から保安隊、自衛隊へと組織の改編、MSA協定による軍事力強化の対米約束と事態が進展する中で、自由党と改進黨は相次いで、憲法調査会を発足させ（自由党一九五四年三月一二日、改進黨同年四月七日）、改憲機運を盛り上げていった。⁽³⁵⁾

こうした文脈の中での改憲論の主眼、すなわち「大文字の改憲論」は、いうまでもなく憲法九条問題であつた。それとの対比においてみれば、国会とその立法・財政権限の問題は、「あれもこれもという具合に」⁽³⁶⁾盛り込まれた問題、すなわち「小文字の改憲論」の一つであつたといつてよい。ただし、ここで「小文字の改憲論」ということの意味は次の点

にある。

まず第一に、この問題は改憲の問題としてとりあげられてはいるものの、憲法の改正で対処すべきものか、あるいは法律（国会法）の改正で対処しうるかについて、なお「選択可能な問題」として位置づけられている点である。当時の改進黨の改憲案には、次のような文言が確認できる。「議員立法を制限する問題は、国会法の問題として考慮する」。「政府提案の予算に対する国会の増額修正の問題に関しては国会法の改正と併せてこれを検討する」⁽³⁷⁾。また、自由党の改憲構想も、同党憲法調査会が一九五四年の一月五日に発表した「日本国憲法改正案要綱案」では、「予算の増額修正については政府の同意がなければ発議できぬもの」とされていたものの、「説明書」の方では「国会の立法権および予算審議権尊重のためまえから論議があり、慎重に決することが必要である」と述べられ、⁽³⁸⁾いささか「歯切れ」が悪い。両党とも、これらの問題を改憲論の一つの焦点としつつも、取扱いの方針に「迷い」があることがうかがわれる。

第二に、にもかかわらず、これらは「大文字の改憲論」である九条―再軍備問題から焦点を拡散させる意図で、すなわち単に「このついで」に盛り込まれたという意味のものではないことである。国会と財政に関しては、政府・与党によって規制のきかない予算をとまなう議員立法という事態は、問題としては現に存在したのであり、それはそれで、問題それ自体としては憲法九条の改正とは別の「独自の意義」をもっていた。そしてまた、この問題は、「復古的改憲論」という枠組みには収まらないすぐれて「現代的な意味」、すなわち大衆民主制を前提にする議会と政府が市民社会から提起されてくる予算（増大）圧力をどのように処理すべきかというテーマを含んでいた⁽³⁹⁾のである。

いづれにせよ、一九五三―四年当時の改憲論議のなかにこの国会の増額修正、予算を伴う議員立法問題が「巻き込まれた」ことによって、またそれが「内閣の安定と強化」の要請から「イギリス型議院内閣制」への志向を呼び覚ましたことによつて、一九五二年段階とは格段に異なる議会権限への「厳しい制限」構想が生まれていったと見ることができ

る。

(三) 各党の反応

一九五二年段階と比較して格段に厳しさを増したこの増額修正・議員立法の規制提案について、当時の政党はどのように反応したのであろうか。

① 自由党

自由党では、一九五四年二月一〇日に菅家衆院議院運営委員長による党としての国会法改正の原案がまとめられている。ここでは議員立法につき、「二〇名の賛成議員があれば提案できる。予算を伴うものについては総議員の四分の一を要すると改める」とされており、ほぼ「要綱」の線でまとめられている。⁽⁴⁰⁾

② 改進黨

同党の「国会法改正特別委員会」による一九五四年二月九日付の報告書（椎熊三郎委員長名）は、先の衆議院事務局の「要綱」における①について次のような理由で賛成できないとする。第一に、「四分の一以上」という数字は、「衆議院の現有勢力からして与党たる自由党のみが能く之をなしうることとなり不公平である」。第二は、予算の編成権は内閣にあることとの関係である。仮に「四分の一以上の賛成」という条件に改めても、この条件さえ満たせば議案は可決され、しかも国会は予算の変更につき責任を負わないというのでは無責任である。このような法律案の可決は、国会が予算の修正を自己の責任において果たすことを条件として初めて是認されるものである。そして結局、「予算の増加を伴う議員立法、又は政府提出法律案の議員修正であつて予算の増加を結果する立法案の発議には、一般立法と同じく二〇人以上の賛成で足りる」としている。「要綱」の②の予算修正動議についても、「予算は法律案と同質のものであり、これ

を修正する権利は国会にある。従つて議運小委員会の改正原案程度の条件で、この権利を保留すべきであるとの意見に一致した」としている。この「議運小委員会の改正原案」とは、賛同議員二〇名を条件とするものである。⁽⁴¹⁾

③ 右派社会党

日本社会党（右派）の国会法改正特別委員会も一九五四年三月五日付で「国会法改正案審議議事録」という文書を作成している。そこでは、予算案の修正動議に賛成議員四〇人という条件を付するという「要綱」の改正案②に反対し、二〇人以上という現行制度の支持を決定している。また、同じく②が提起する予算の増額修正に「総議員の三分の一」の賛成という条件を付することについては、「三分の一の数字はともかくとして必要と認められた」としている。ここでも、予算修正動議に厳しい条件を付することには警戒的な態度が見られる。⁽⁴²⁾

④ 左派社会党

以上三党の態度は、国立国会図書館憲政資料室所蔵の「西沢哲四郎」文書によつてゐる。左派社会党の動向については、同文書には、他の三党と同じような原資料は残されていない。しかし、一九五四年三月に衆議院議院運営委員会国会法改正小委員会がとりまとめた資料（国会法改正案要綱）には、左派社会党の案が示されており、これが同文書に保存されている。そこでは国会法五六条について「議員が議案を發議するには、議員二〇人以上の賛成を要する。但し予算を伴う法律案を發議するには、総議員の四分の一以上の賛成を要する」という小委員会案は支持されているものの、委員会で本会議に付さないと決定した議案を本会議に付するための条件の加重（総議員の五分の一へ）には反対し、現行の議員二〇人以上の賛成という条件の維持を主張している。他方、予算修正動議については左派社会党の独自案は示されていない。⁽⁴³⁾

以上のように、自由党以外の政党は、自党の議會活動を制限する一方で、自由党自体には何の歯止めにもならない法

律発案や予算修正動議の条件の厳格化に対しては批判的な姿勢で臨んだ。⁽⁴⁴⁾ 一方、予算の増額・修正や予算を伴う法律案の発議の条件の厳格化については、前者ほど厳しい姿勢ではないのは、それらは結局「与党自由党内部の問題」という受けとめも存在していたと見る事ができる。しかし、結果的には、これについての総議員の三分の一ないし四分の一の賛成という過重な条件は、国会法改正案から削られていくことになる。

(四) 法案提出から法改正まで

一九五四年の第一九回国会は、自治体警察を廃止して警察の中央集権化をねらう警察法改正、保安隊の自衛隊への改組に伴う防衛庁設置法・自衛隊法（防衛二法）の制定をめぐって与野党の対立、とりわけ左右両派社会党の抵抗が激しく繰り広げられた。なかでも、一九五四年六月三日の衆議院本会議は、左右両派社会党が、四回目の会期延長の議決を實力で阻止しようとしたため「乱闘国会」となり、その後の收拾策の一環として国会法改正問題の処理が一気に加速した。おもえば「国会乱闘」問題とどのような具体的連関にあるのか判然としない国会法、公職選挙法、政治資金規正法の各改正問題が「自肅三法」として浮上した。⁽⁴⁵⁾

一九五四年一月二日に衆院の議院運営委員会がまとめたときされる国会法改正案は、次のような内容を盛り込んでいた。⁽⁴⁶⁾

- ① 議員が議案を発議するには議員二〇人以上の賛成を要する。但し、予算を伴う法律案を発議するには総議員の四分の一以上の賛成を要する（現行法（当時、以下同じ―引用者）では、すべて議員は議案を発議することができる）。
- ② 法律案に対する修正動議で、予算の増額を伴うものまたは予算を伴うこととなるものについては、総議員の四分の一以上の賛成を要する（現行法に追加）。

③ 予算についての修正動議は議員四〇人以上、予算総額を増額する修正動議は総議員の三分の一以上の賛成を要する(現行法に追加)。

④ 各議院又は各議院の委員会は、予算総額を増額修正する場合又は委員会の提出若しくは議員の発議にかかる予算を伴う法律案については、内閣に対して、意見を述べる機会を与えなければならぬ(現行法に追加)。

ここでは、この年の始めの段階の「要綱」などでの「厳しい制限」が維持されている。しかし、この提案は一夜にして覆る。一二月三日付の四党(自由、改進黨、右社会、左社会)協定後の法案(一二月三日衆議院運営委員会付託)提出者―菅家喜六(自由)、田淵光一(自由)、坪川信三(自由)、三和精一(自由)、山村新治郎(自由)、椎熊三郎(改進黨)、山本幸一(左社)、土井直作(右社)には、先の①から③まで、具体的には国会法五六条一項、五七条一・二項の改正案は盛り込まず、一二月五日の議員運営委員会では懇談会がもたれ、この問題については小委員会に扱いを委ねることにした。そして、翌一二月六日には、小委員会から次のような内容の修正案の提示が議員運営委員会に対してあり、これが議運の案となっていく。

① 議員が議案を発議するには議員二〇人以上の賛成を要する。但し、予算を伴う法律案を發議するには、議員五〇人以上の賛成を要する。

② 法律案に対する修正動議で予算の増額を伴うものまたは予算を伴うこととなるものについては議員五〇人以上の賛成を要する。

③ 予算につき議院の会議で修正の動議を議題とするには、議員五〇人以上の賛成を要する。

④ 各議院又は各議院の委員会は、予算総額を増額修正する場合又は委員会の提出若しくは議員の發議にかかる予算を伴う法律案については、内閣に対して、意見を述べる機会を与えなければならぬ。⁽⁴⁸⁾

結局、「この線」が四党が合意できるものであった。その後、参議院については、かねてから同院側の意向もあり、必要とされる賛成議員の条件が緩和されて二〇人以上↓一〇人以上、五〇人以上↓二〇人以上、一九五五年一月二日、衆議院に改正法案提出（提出者 菅家喜六議院運営委員長）、即日可決で参院に送られ、参院も二四日に可決した。こうして現在の国会法五六条、五七条、五七条の二、五七条の三が生まれてくることになる。

三 一九五五年国会法改正の意義

一九五二年の第一三回国会から一九五五年の国会法改正に至る以上のような経緯からうかがえることをまとめてみよう。

（一）「強い議会」の志向の膨張と収縮

一九五二年の占領終結とともに、日本国憲法と国会法のもとの「強い議会」の原理を強調する議会運営が、急遽展開した。立法権と予算議決権を全面的に掌握した国会では、とりわけ与党議員を中心に、国会法によって戦後新たに導入された「常任委員会」を拠点にして、活発に立法活動が展開された。もちろんそこには「おみやげ法案」と揶揄されるように「拙劣」であからさまな利益誘導的法案・法律もないではなかったが、それは、戦前・戦中そして戦後の占領下においても「議会ルート」という媒介をもちえないできた民衆的利害が曲がりなりにもそのルートで実現されようとする動きでもあった。

日本における国民主権のもとでの本格的な議会政治が「おみやげ法案」の濫発という事態とともにスタートせざるを得なかったということは、ひとえに日本の議会制の「後進性」（＝未成熟）の象徴として把握されるべきではない。先進

資本主義国における議會制は、一九世紀末から二〇世紀初頭においていずれも議會制が大衆的利害を媒介する機能を果たすという状況、すなわち現代的議會制の段階に突入する。この段階では、立法や予算の議決過程における議員たちの行動への選挙区や各種団体など「選出母体」の利害からの影響が、外形的にも顕著となる。「おみやげ法案」や「おみやげ予算」は、何も戦後日本に特有のことではない(例 フランス第三共和制の「議會中心主義」状況⁽⁴⁹⁾)。それは、現代議會制に程度の差はあれ普遍的に確認できる現象である。先に検討した第一三回国会の状況は、日本も遅ればせながらそのような段階に、日本国憲法の制定と占領終結を経てようやく到達したということを意味しているのである。日本の議會制の欧米先進国との比較における特徴は、この大衆的利害の実現という現代的議會制の課題を「促成的に」担わされたということにある。

しかし、この「おみやげ法案」の叢生という事態をともなつて展開した「強い議會」の体制への志向は、一九五五年の国会法改正によりわずか数年のうちに急速に萎んでいく。たしかに、現代議會制を舞台とする利益誘導政治に対しては、「統治の安定」のためにその制限・合理化を志向する動きが現れるというのも、先進各国にある程度共通している(例 フランス第三共和制における「議會改革」⁽⁵⁰⁾、同第四・第五共和制における議會の予算権限の制限)。それゆえ、日本の國會をめぐる一九五二年から五五年にかけての動きも、この現代議會制の「合理化」、すなわち「強い議會」の体制の下での放埒な利益政治状況の「合理化」としての議員立法の制限という文脈で把握される要素がないではない。しかし、一九五五年国会法改正のこのような「総括」、すなわち同法改正は「おみやげ法案」などの無秩序な議員立法の抑制という目的をもって行われたというその後学界にあつても広く共有されている「総括」は、本稿の分析が示すところによれば、その部分性・一面性を免れがたい。後述の(四)(五)がその点を明らかにするであろう。

(二) 官僚に依存する「議員立法」

ところで、当時のはなばなしい「議員立法」活動の展開を「強い議会」の体制の表出として把握することについては、一つの「留保」が必要である。それは、それら「議員立法」の中には、官庁・官僚によつてその「素案」が作成されたものが多く含まれていたという事実である。議員立法の活力の源泉は、議員たちの「選挙区」以外に「官庁」によつても与えられていた。

省庁で原案を作成したものを議員発案という形で国会に提出する方法は占領下からとられており、それを含めて「議会（議員）中心の立法」という状況が生まれたのである。しかしその実質は、要するに、官庁による「操縦」と与党政治家によるその「利用」という今日に至るまでの「もたれ合いの構図」の原型であつた。⁽⁵²⁾ 田中角栄などは、この「構図」に乗つて精力的に議員立法活動を展開した一人であつた。彼は、かの第一三回国会において、膨大かつ詳細な条文からなる「道路法案」を衆院建設委員会に提案している。⁽⁵³⁾ この法案については、田中自身ではないが、同委員会で答弁に立つた野田建設大臣が、「道路法も政府提出法案としてはという声もあつたが、議員提出にしろつた」と説明している。⁽⁵⁴⁾ 議会での立法活動が「強い議会」の体制と結びつくためには、議会が独自に立法補佐・調査機構を確保するか（アメリカ型）、あるいは仮に政府筋が「下書き」した法案でも議会（委員会）審議における調整・修正が大きな役割を果たすか（ヨーロッパ大陸型）することが条件となる。しかし、戦後日本の国会の場合、いずれの条件も不十分なままスタウトした。これは、日本における「強い議会」の体制の志向に内在する弱点であつた。⁽⁵⁵⁾ そして、この議会の立法活動の「官僚依存体質」は、一九六〇年代に全盛を迎える高度成長期にも引き継がれていくことになる。

(三)「強い行政権」内閣」論の登場と挫折

戦後日本の議会制が「強い議会」への志向をもつてスタートしたことは、それへの反動を呼び起こした。一九五〇年代には、日本国憲法―国会法―財政法の体系において一応は排除されたはずの「強い行政権」の体制への志向が、「議院内閣制」強い内閣の体制」という論理をまとめて強調されるようになる。当時の「再軍備」の過程と並行して現れた改憲論にそれが見られる。改憲論は、九条という問題の焦点の「拡散」もねらって日本国憲法のトータルな改憲構想として提起されていく中で、「強い議会」の体制から「強い政府」の体制への転換という論点も取り込んでいく。これはまた、日本国憲法―国会法―財政法の枠組みがもつ「あいまいさ」をイギリス型議院内閣制への傾斜によって克服しようという形を取るものでもあった。

このことにより、一九五二年の第一三回国会の段階では、もっぱら与党自由党内部の調整の問題でとされて、既存の立法・予算議決制度への修正も微細なものに止めて対処するものとされてきた「おみやげ法案」問題が、一挙に国会法の大規模な改正、すなわち予算を伴う法案・予算修正提案への厳しい制限（総議員の三分の一ないしは四分の一の賛成を必要とする）によって取り組まれることとなった。

しかし、このような動きは、一九五〇年代改憲論それ自体の頓挫に象徴されるように成就せず、議会の予算権限の「厳しい制限」の構想も、国会法改正問題の政党間折衝の中で消えていくことになる。しかし、この「強い政府」の構築というイシューは、「九条改憲」に対して従たる存在とはいえ、その後も改憲論のなかで引き継がれていくことにも注意する必要がある。

(四) 「埋め込まれた利益誘導」—自由党(↓)自民党 内の調整機構の形成

(三) からもうかがわれるように、一九五五年の国会法改正を転機とする「強い議会」の志向の軌道修正は、必ずしもイギリス型議院内閣制の「強い政府」の体制への志向が「勝利」したことによるものではなかった。にもかかわらず、「おみやげ法案」や議会による予算修正のような「強い議会」の体制を象徴するような事態は、一九五五年を境に姿を消す⁽³⁶⁾。それはしかし、「おみやげ法案」の噴出という形で始まった戦後型利益誘導政治それ自体の消滅を意味するものでもなかった。変化したのは、利益誘導政治の形態、すなわちそれが繰り広げられる「場」であり、以後は、与党自民党内の調整とそれを背景とした省庁との「事前折衝」に利益政治の舞台が移されたのであった。

もともと、一九五二年の段階でも「おみやげ法案」は、与党自由党内の調整の欠如に本質的な問題があるものとされてきた。この「調整」の機構が、一九五三—四年段階の自由党、そして一九五五年以降の自民党の中で整備されていく⁽⁵⁷⁾。同時に、保守党分立(自由党、改進黨、日本自由党)の下でたびたびなされた予算の議会修正も、一九五五年を境に影をひそめる。これも自民党の結成にあずかること大⁽⁵⁸⁾というべきである。

(五) 「四党台意」の産物としての一九五五年国会法改正

以上のような経緯の中で行われた一九五五年国会法の改正はどのような歴史的意義を有するものとして把握されるべきであろうか。一九五二年に「おみやげ法案」の頻出という形で始まった利益政治状況は、その後も形をかえて継続する。それゆえ同法改正が「おみやげ法案」に象徴される利益政治状況の「克服」としての意義を有していたとすることは事態の正確な把握ではない。占領終結直後にあつて保守党内あるいは保守党間の調整能力の欠如ゆえに生じた「議会

を舞台にした」一九五二―四年の間の利益政治は、一九五五年の自民党結党以後は、同党内部と同党と官僚機構相互の関係へと「転移」していったのである。それゆえ、この「転移」は、直接には政党秩序の編成替えの結果生じたのであり、議会「制度」改革としての国会法改正の帰結というわけにはいかない。かかる脈絡からすれば、一九五五年の国会法改正は、従来漠然と理解されてきたことに反して、「おみやげ法案」のような利益政治況克服のための解決策、その意味における「身から出た錆⁽⁵⁹⁾」という意義を有するとは必ずしもいえないことがわかる。

さて、改憲による「行政権の強化」という意図も絡んで憲法改正案の一つの論点にも掲げられた「議員立法・国会による予算修正の制限」問題は、自由党を中心にするめられた国会法の改正において、当初は、予算を伴う議員法案・議会で予算修正提案への大幅な制限（総議員の四分の一ないし三分の一の賛成）という形で提起された。しかし、それは他党の合意するところとはならず、最終的には、「衆議院で五〇人、参議院で二〇人」という「比較的」微温的な制限にまとめあげられた。この改正は、当時の四大政党、自由党、改進黨、右派社会党、左派社会党の「合意」の産物であるが、ここでの「衆議院において五〇人の賛成」というハードルは、これら四つの政党のいずれもがこれによる「実害」を被らない高さに設定されていた⁽⁶⁰⁾。

このような経緯からうかがえることは、これら四党による国会の審議機能の潜奪である。改正国会法によって設定された議員立法・予算修正提案の制限によって実質的に被害を被ることになったのは、衆議院で五一人、参議院で二一人に満たない少数政党・会派である。これらにとつては、法案や予算修正案をそもそも議題にも乗せることができない。これはひいては国会の審議機能を多数党に有利な形で「自己規制」することでもある。一九五五年の国会法改正のこの部分がその後の議会における予算審議・予算政治に与えた最も大きな影響は、この少数派の審議からの「閉め出し」という効果であったといえよう⁽⁶¹⁾。戦後日本における「強い議会」の体制の構想は、このようにして、早期にその芽を摘ま

れていったのである。

（未完）

（1）以下参照、宮本保孝編『世界の財政制度』（金融財政事情研究会・一九七四年）一三六頁以下、憲法調査会事務局『歳出の増加又は歳入見積の変更をきたすべき内容の法律制定の制限に関する各国憲法の立法例』（憲資・国第五号・一九五七年）、同『予算修正権等に関する各国憲法の立法例』（憲資・国第六号・一九五七年）。

（2）小沢前掲書参照。

（3）園部敏「第一三回国会の概観」法律時報二四卷八号（一九五二年）六八九頁。なお、時の首相吉田茂は、当時を次のように回想する。「昭和二十七年四月、待望の講和独立を完了し、爾後日本政府の独自の判断と責任とにおいて内外の問題を処理することとなったが、さてそうなるは一層大切なことは、政局の安定というか、強い政治力というか、とにかくそういったことの必要を私はかねがね考えていた。殊に経済の問題や、財政政策の面では、余程確乎たる考えで貫くものは貫いてゆかないと、途中で妥協したり、いわゆる八方美人になつては、折角築き上げた経済復興への努力も、空しくなつてしまう恐れがある。私はそれが心配だった。公共事業などもとかく総花的になり勝ちだし、その他補助金にもそういう傾向が見られる。財政を確乎たるものにするためには、余程自ら慎み、自ら律する必要がある。……然るに政治の実情は、そうした願望とはむしろ逆に、独立達成のころから、党内の事情が主因となつて政局の安定は急速に脅かされるようになった」。吉田茂「回想一〇年」第三卷（東京白川書院・一九八三年）二五〇頁。

（4）佐藤一郎「予算と法律」ジュリスト一五号（一九五二年）参照。

（5）自由党の議員たちが提出する「おみやげ法案」のすべてに他党が「つきあつて」いたわけではない。例えば「ドッグレース

法案」への社会党や共産党議員の反発、追及は厳しいものがあつたし、電源開発促進法の場合は、自由党が利権がらみの法案を提出し、野党とりわけ両派社会党や共産党が「利権法案」「選挙資金法案」としてこれを批判するという構図が成立していた。これについては以下参照、伊藤修・猪俣浩三・岡田春夫・戒能通孝「座談会 法律は誰が作る？」法律時報二五卷一号（一九五三年）、小林直樹「立法学研究」（三省堂・一九八四年）二二一頁以下、「立法批評 電源開発促進法案批判」ジュリスト一一号（一九五二年）。また、当時の水資源開発における田中角栄ら衆議院建設委員会のメンバーの役割については、以下参照、御厨貴「政策の総合と権力」（東京大学出版会・一九九六年）一七二頁以下。

(6) 第一三回国会衆議院農林委員会議録二二二号（一九五二年）四頁以下参照。

(7) 第一三回国会衆議院農林委員会議録二二二号（一九五二年）四頁参照。

(8) 第一三回国会衆議院建設委員会議録一三三三号（一九五二年）四頁参照。

(9) 以下を参照のこと。内藤督三郎「義務教育費国庫負担制度は必要」、萩田保「義務教育費国庫負担法案」反対覚書」いずれもジュリスト八号（一九五二年）所収。

(10) 渡辺義通（共）委員の委員会での発言に見られる。第一三回国会衆議院文部委員会議録二二三三三号（一九五二年）五頁参照。

(11) 第一三回国会衆議院文部委員会議録二二三三三号（一九五二年）二頁。

(12) 第一三回国会衆議院文部委員会議録二二三三三号（一九五二年）七頁。

(13) 読売新聞夕刊一九五二年四月九日付一面。

(14) その片鱗は、この時の国会答弁からもうかがえる。彼は次のように述べる。「そういうもの（予算を伴う法案—引用者）が、かりに出るならば、政府は困るだろう。そうして予算の作成及び提出の権能を政府が持つておる、政府に専属するということになつてゐる憲法の条文の建て前からいつても、いろいろと問題が生ずるだろう。それに対しては慎重に研究しなければ

ならぬ。こういうことを申し上げました。私が申したのは、それだけであります。第二三回国会衆議院会議録第三二号（一九五二年）五三三頁。これについては、一九五二年四月一六日付朝日新聞の「記者席」が、「野田法学士の役人気質まるだし」と評している。

(15) 第一三回国会衆議院会議録第三二号（一九五二年）五三三頁。

(16) 朝日新聞一九五二年四月一六日付「記者席」参照。

(17) 第一三回国会衆議院建設委員會議録二二号（一九五二年）一八頁

(18) 時期は若干ずれるものの（一九四七年七月一〇日）田中角栄の衆議院本会議における自由討議での次のような演説は、当時の議会と議員たちの「雰囲気」の一端を伝えていて興味深い。「新国会法によりまして、本会議において、議員相互に自由討議の機会を与えられましたことは、形式主義に流れやすい本会議に、清新なる活を入れたものでありまして、新国会運営上、重大視せねばならぬと思うのであります。自由討議の存在理由は、国会の運営並びに政党的立場において統制を受け、尽くされぬ論議、隠されたる意見、少数意見を、遺憾なく發揮するにありまして、今般自由討議といたしまして、本会議場において活発なる討議の展開ができますことは、明朗なる政治、すなわちガラス箱の中の民主政治の發達助長に資すること大なりと思うものであります」（第一回国会衆議院會議録一五号（一九四七年）一一八頁）。田中がこれほどまでに持ち上げた「自由討議」制は、議員の予算発案権等の制限がなされた一九五五年の国会法改正で廃止された。また、田中の当時の「議員立法」活動については、早坂茂三「政治家 田中角栄」（中央公論社・一九八七年）を参照。

(19) 朝日新聞一九五二年五月二三日。

(20) 「抜き打ち解散」後の一〇月一日に行われた第二五回総選挙に際して、自由党は、「選挙にのぞむ我が党の立法政策」のなかで、「法律濫造の抑制」を掲げ、次のように述べていた。「前国会において成立した法律は三一六件という超記録的な大量生

座で、このような法律の濫造は、立案も疎漏になり、国会の審議もお座なりになり勝で、未消化のまま鵜呑みにすることも多い。…先ず、このような無規制な法律濫造傾向を自制することが、当面の立法政策の根本的な課題と考えている。…議員立法について、政府と与党が連絡を密にし特に財政との調和を確保することである」(ジュリスト一九九号(一九五二年)三頁)。このような反省と提言は、同時に掲載された他の政党(改進黨、右派社会党、左派社会党、共産党、労農党)の「立法政策」には見られない。

(21) 石田博英「法律と予算の関係について」ジュリスト一五号一六頁。

(22) 同上二七頁。

(23) 同上二八頁。

(24) 同上。なお、改進黨の川崎秀二衆議院議員も、「問題は政党の内部統制」という認識を示している。川崎「法律と予算の矛盾」ジュリスト一五号。また、当時、ジュリストの編集室が国会議員、官僚、学者を対象におこなった「予算と法律について」のアンケートにおける「『予算措置を伴う議員立法は制限すべし』という議論に御賛成ですか」という質問については、賛成五、反対二二という結果がでており、うち国会議員は一〇人全員が反対であった。「特集 予算と法律 第二回 予算と法律の関係に対する私の考え」ジュリスト一六号(一九五二年)一四頁以下。

(25) その他の内容としては、臨時国会の召集期日の明確化、常任委員長の権限の強化拡大、委員会の定足数の引き下げ、自由討議制ならびに両院法規委員会 の 廃止、議員の兼職禁止の範囲の拡大などが含まれている。朝日新聞一九五二年六月六日朝刊
参照。

(26) 朝日新聞一九五二年六月一四日夕刊。

(27) 西沢哲四郎文書(分類番号二八八・国立国会図書館憲政資料室蔵)。なお、朝日新聞一九五四年一月三日付朝刊によれば、①

の「予算を伴う法律案の発議」の条件は「三分の一以上の議員の賛成」となっているが、ここでは西沢文書所収の資料によっておく。また、この「要綱」については、当時の右派社会党の資料（日本社会党国会法改正特別委員会・政策審議会「政策審議会資料一九五四・三・五 国会法改正案審議事録」西沢文書二八八）によると、「同要綱は『衆議院事務局』の名で印刷配布されているが、実際は、各党代表よりなる国会法改正小委員会で作成されたものであって、決定案ではなく、多くの留保条項も含まれている」とされている。

- (28) 西沢哲四郎文書（分類番号二八八）。なお、この文書の要綱では、議会内の少数派・少数意見の取扱については、厳しい制限を設定しようとしている。「委員会において廃棄された少数意見は現在一人でも委員長長の報告に次いで議員に報告することになっているのを改め、旧衆議院規則のように出席委員三分の一以上の賛成がなければ報告することができないものとする」と（五四条一項 現行法では一〇分の一以上一引用者）。「議員が、内閣に質問しようとするときは、一名で簡明な趣意書を作り議長に提出し、その承認を得ればよいことになっているが、議案の発議に二〇人以上の賛成者を要することに改めたことに対応して同様二〇人以上の賛成を要することに改めること」（七四条一項 現行法では一人でも可一引用者）などが、それである。

- (29) 西沢文書（分類番号二七九）。この自由党の文書でも、注(28)に示した議会内少数派に対する厳しい取扱（五四条一項・七四条一項関連）の改正案を盛り込んでいる。

- (30) 西沢文書（分類番号二七九）。

- (31) 富田信男「凋落を辿る吉田政権」内田健三他編集『日本議会史録4』（第一法規・一九九〇年）二九六―七頁参照。もつとも、この時の修正は、予算総額で政府原案を二八億円削減するものであった。大蔵省財政史室編『昭和財政史 昭和二七―四八年 三 予算（一）』（東洋経済新報社・一九九四年）一〇一頁以下参照。

(32) 前掲『昭和財政史 昭和二七、四八年 三 予算(一)』一一六頁、朝日新聞一九五三年一月七日社説「国をむしばむもの」は次のように指摘する。「近年災害が起る度に、議員立法によって国庫の負担率は次第に引き上げられ、農業災害のごときその九〇%までは国の責任で復旧されている。これでは耕地は私有なりや公有なりやを疑いたいほどである。これらの不合理的、矛盾の起るのも、議員立法の仕業であるといえるのである」。

(33) 毎日新聞一九五三年一月一三日。

(34) 読売新聞一九五三年一月一三日。

(35) 佐藤功「憲法改正問題の発展とその論点(一)〜(三)」法律時報二六卷七一九号(一九五四年)、『別冊法律時報 憲法改正』(日本評論新社・一九五六年)、渡辺治『日本国憲法「改正」史』(日本評論社・一九八七年)二二六頁以下参照。

(36) 渡辺前掲書二五八頁。

(37) 前掲『別冊法律時報 憲法改正』二〇五―六頁。なお、同種の問題について自由党の「日本国憲法改正案要綱」(一九五四年一月五日発表)は、次のように規定する。「予算の増額修正については、政府の同意がなければ発議できぬものとし、新たに国庫の負担をもたらす議員立法については、その抑制に考慮する」(同前二〇二頁)。この最後の「考慮する」という表現も、法律による制限への含みを残したものと理解することができる。

(38) 「日本国憲法改正案要綱説明書」ジュリスト七三号(一九五五年)七九頁参照。その部分の全文は次の通りである。「予算の増額修正、および予算を伴う議員立法については、とかく一部の利益のために悪用されるおそれありとして、国会の不信、政治の腐敗を防ぐ趣旨から、その制限または禁止が一般にやかましく説かれており、この点は外国憲法の例からも、うなずけるところであるが、これを政府の拒否権とするか、再審議の要求権とするか、あるいは発議または採択に制限をおくかは、国会の立法権および予算審議権尊重のためまえから論議があり、慎重に決することが必要である」。

- (39) いわゆる「逆コース」と呼ばれる諸政策を単に日本の「戦前―戦後改革―それへの反動」という（特殊日本的な）文脈だけではなく、「大衆社会―政治」状況を前提にした「戦後世界」という（現代に普遍的な）文脈においてみると、どのように把握されうるか。この問題はなお未開拓であるが、重要な検討課題であると思われる。この問題に「示唆」を与えてくれるものとして以下参照、渡辺治「日本国憲法運用史序説」樋口陽一編『講座憲法学Ⅰ 憲法と憲法学』、進藤兵「地方自治と革新自治体」渡辺治編『現代日本社会論』（労働旬報社・一九九六年）八四頁以下、同「地方分権『改革』と自治体運動」渡辺治・後藤道夫編『講座現代日本Ⅳ 日本社会の対抗と構想』（大月書店・一九九七年）三二七頁以下。なお、当時にあつて改憲を「大衆的な民主政治の時代」の問題として位置づけた、すなわち大衆的民主政治の時代にあつては一九世紀的な議會中心の体制ではなく「執行権（内閣）の安定と強化」が要請されると説いたのは、矢部貞治である。彼は、次のように述べる。「第一次大戦後の民主主義の危機あるいは議會政治の危機といわれました事柄を分析いたしました。現代のような大衆的な民主政治の時代には、どうしても内閣の安定と強化ということが考えられないとやつていけない。…そうして現在の日本国憲法につきましては、予算の増額修正の問題、予算を伴う議員立法の問題、不信任決議の問題、解散権の問題、緊急命令の問題、国会の会期、とりわけ臨時会の問題、それから憲法改正案を含めての法案の提出権の問題について申し上げたのであります」（矢部「議院内閣制の検討」自由党憲法調査会『特別資料三 国会制度と内閣制度』（一九五四年）四七頁）。当時の改憲派の「衆院小選挙区構想」も、単に改憲のための議席占有（三分の二以上）という意図のみではなく、この「強い政府」の実現という文脈のなかに位置づけることができる。この点については、渡辺治「保守合同と自由民主党の結成」坂野潤治他編『シリーズ日本近現代史Ⅳ 戦後改革と現代社会の形成』（岩波書店・一九九四年）、同『政治改革と憲法改正』（青木書店・一九九四年）参照。

- (40) 朝日新聞一九五四年二月一日付。

(41) 西沢文書(二八八)、高見勝利「戦後国会における委員会制度の導入とその改革」中村睦男編「議員立法の研究」(信山社・一九九三年)七四―五頁も参照。この改進黨の「報告書」の中では、「予算を伴う議員立法の発議への政府の同意」については「全員の賛成を得られなかった」として消極的に扱われている。このあたりにも、この問題を改憲構想として持ち出すことについての自由党の「大胆さ」と改進黨の「慎重さ」の対比がみられて興味深い。

(42) 注(41)の高見前掲論文は、右派社会党のこの文書に関して、「議員発議権の制限」について「この点については、特に触れられていない」と片づけているが(同上七六頁)、予算修正動議についての上記のような姿勢からすれば、社会党も全体としては「少数意見」を切り捨てる形での議会・議員の権限縮小には消極的であるとしてよからう。この点は、同文書が、①委員会における少数意見の本会議へ報告する場合の条件について、「要綱」が「出席委員の『三分の一以上』の賛成を必須条件としているのに対して、その条件は厳しすぎるので『一〇分の一以上』とすることに賛成」としていること(五四条)、②委員会では本会議に付さないことを決定した議案を本会議に付するための条件を現行法の「二〇人以上の議員」の賛成から「総議員の五分の一以上」に加重することに反対(現行法支持)としていること(五六条)などからもうかがうことができる。ただし、内閣への質問に際して「二〇人以上の議員の賛成」を要件とするという「要綱」の改正案(七四条)については賛成としている。このあたりには、同党が自派の勢力規模を勘案して対応している節がうかがわれる。西沢文書(二八八)参照。

(43) 西沢文書(二八二)参照。

(44) 西沢文書(三〇〇)の「国会法に関する各派案文」(一九五四・三・一〇付)によれば、各党の諸案への態度は次のように示されている。別表1参照。

(45) 「乱闘国会」については、富田前掲「凋落を辿る吉田政権」三二七頁以下参照。「自肅三法」については以下参照、鮫島真男

「第二〇回国会の召集理由とその性格」法曹時報六卷一二号（一九五四年）、奥野健一「改正された国会法」ジュリスト七八号（一九五五年）。

- (46) 西沢文書（二八七）。なお、この案の段階では、①委員会での少数意見の本会議への報告の条件（出席委員の一〇分の一以上の賛成）、②委員会で本会議に付さないことを決定した議案を本会議に付するための条件（議員二〇人以上の要求—現行法通り）、③内閣への質問提出の条件（一人でも可—現行法通り）は、いずれも「少数派の尊重」という意向が反映されている。

(47) 同上。

(48) 同上。

(49) 小沢前掲書参照。

(50) 同上参照。

(51) 一九五〇年にアメリカに議会制度視察のために渡米した議員団が帰国後まとめた両院議長に対する要望書（一九五〇年四月二四日付け）のなかで、「立法院たる国会が自ら立法に任ずること、これがためには憲法およびその他の法律に基づく内閣提出の議案以外の法律案は、党を通じて議員より提出することに改

別表 1

	56条 1項	57条	57条の 2
小委員会案	議員の議案発議に20人以上の賛成 予算を伴う法律案の発議に総議員の4分の1以上の賛成	議院の会議で修正動議を議題とするのに20人以上の賛成	予算修正動議に40人以上の賛成 予算総額の増額修正に総議員の3分の1以上の賛成
自由党案	小委員会案通り	予算増額をする法律案・予算を伴う法案修正には総議員の4分の1の賛成	小委員会案通り
改進黨案	「予算を伴う法律案の発議に総議員の4分の1以上の賛成」を削除	小委員会案通り	小委員会案通り
右派社会党案		小委員会案と同じ	小委員会案反対 (40人に反対、3分の1に反対(おくことは賛成))—手書きで挿入
左派社会党案	小委員会通り	小委員会通り	小委員会案通り—手書きで挿入

めること」が「速やかに実現を希望する事項」に含まれていた。これの影響もあり、第一〇回国会（一九五〇・一二・一〇—一九五一・六・五）は、それまでの国会に比較して議員提出法律案の比率が高まった。ただしこのような経緯に基づくものだけに、その内実については、「実質的には完全に内閣が準備した法律案を、内閣が与党に依頼して、単にもっぱら形式的に議員立法の形で提出せしめるということであり、従つてまた依頼後および議員の発議後と雖も、修正等、その法律案の取扱いは議院乃至議員側の自由任せられていない」と指摘されていた（佐藤功「いわゆる議員立法について」公法研究六号（一九五二年）九五—六頁）。またこの問題について、当時の衆議院議員岡田春夫（労農党）も次のように指摘する。「第一〇回国会の議員提出法案は衆議院が七〇、参議院が二七で、この約一〇〇法案の中で明らかに依頼立法と考えるものが半分あります。というのは、議員の名目で作られた法案が、提出される前の閣議で決定されているんですね。閣議で決定されたうえ、自由党が議員の名義で出しているのです。だから本来的な意味の議員立法ではないのですね」前掲「座談会 法律は誰が作る？」法律時報二五卷一号三四頁。

(52) 第一三回国会開催中の朝日新聞一九五二年五月二六日付の記者座談会記事「議員立法のジレンマ」は次のように指摘する。「常任委員会の連中の多くは全然官庁の代弁機関というか、あるいは『テーク・アンド・ギブ』でオレの方はこうしてやるからといって、そのかわり許可、認可、融資の便宜をはからせることもあるようだ」。

(53) この法案の提案者の数は、田中ほか二名と極端に少なく、また法案そのものは全文一〇七条、これに付随する「道路法施行法」も全文一九条という具合のもので、当時の「議員立法にしては」破格に詳細な法案であった。このような法案は、官庁（建設省）による「下書き」なしにはつくりえないと思われる。田中の秘書を長らくつとめた早坂茂三によれば、当時の田中の議員立法活動は、次のようにしてなされたと言われている。「小学校の学歴しか持たない若い代議士が、東京帝国大学を出たエリート官僚の信頼をかちとつて、彼らと組み、彼らの経験、数字、ノウハウを引き出す。そして自らの政治的な手腕を

駆使して、それを法案化し、国会で成立させる。これが、無名時代の田中角栄のやったことなのである」（早坂茂三『早坂茂三の田中角栄回想録』（小学館・一九八七年）二七一―二頁）。富森勲児による「田中の政治家としての軌跡をたどれば、それが官僚との妥協と相互利用の連続」、「名ばかりの党人田中角栄」という性格づけ（富森勲児『戦後保守党史』（日本評論社・一九七七年）一七三―一五頁）も、このことと無関係ではなからう。

(54) 第一三回国会衆議院建設委員会議録二一号（一九五二年）一八頁参照。

(55) 成田憲彦は、日本の国会を欧米の議会と比較した場合の特徴として、「制度上における自立性の強さと、実体における政府への従属の強さ」を指摘する。成田「序説 日本国憲法と国会」内田健三他編集『日本議会議史録4』（第一法規・一九九〇年）六八頁。

(56) すでに一九五四年の第一九回国会の段階で、状況は一九五二年段階と大きく変容していた。当時の衆議院法制局長西沢哲四郎は、次のように述べている。「今国会（第一九回国会のこと―引用者）で成立した議員立法の内容は、総対的にいって法の欠陥を是正するものとかが多く、従来非難されていたようなものに該当すると思われるものはほとんど見当たらない」。西沢哲四郎「問題を孕んだ第一九回国会」ジュリスト六二号（一九五四年）一四頁。

(57) 河野一之「わが国における予算編成の構造と過程」日本行政学会編『行政研究叢書2 行政管理の動向』（勁草書房・一九五七年）、ジョン・キャンベル（小島昭・佐藤藤和訳）『予算ぶんどり 日本型予算政治の研究』（サイマル出版会・一九八四年）三二―三頁以下参照。

(58) 小島昭『現代の公共政策』一六六頁、二二六頁参照。

(59) 小林孝輔「国会法の改正過程」青山法学論集一卷一・二号（一九五九年）四六頁。

(60) 一九五三年四月一九日の第二六回総選挙による各党の衆議院の勢力は、以下の通りである。自由党一九九、改進黨七六、右

派社会党六六、左派社会党七二。

- (61) この点についての指摘としては、以下参照、鈴木安蔵「国会―憲法規定と現実」法律時報三〇巻一号（一九五八年）、前掲注
- (59) 小林論文、吉田善明「議会による財政統制」公法研究三六号（一九七四年）、藤馬龍太郎「法律の発案」清宮他編『新版憲法演習(3)』（一九八〇年）。