

財政立憲民主主義と財政法

片桐 直人 (大阪大学・憲法)

katagiri.naoto.law@osaka-u.ac.jp

1 自己紹介

- * かたぎり・なおと
- * 大阪大学大学院高等司法研究科 (法科大学院)・教授・憲法
- * 京都大学大学院法学研究科博士後期課程修了 (博士 (法学))
- * 近畿大学法学部准教授等を経て、現職
- * 専攻： 憲法／通貨中央銀行法／財政法／宗教法 (とくに墓地埋葬法)
- * 主な著作：『ミクロ憲法学の可能性』(共編著・日本評論社・2023年)
『憲法のこれから』(共編著・日本評論社・2017年)
「特集：議会の支出統制権・再考」法律時報 95 巻 6 号 (2023年)
「戦後に本憲法学における「財政立憲民主主義」 只野雅人編『講座立憲主義と憲法学 第4巻 統治機構 I』(信山社、2023年)
「中央銀行の積極化と財政・金融」法律時報 94 巻 5 号 (2022年)
"The Bank of Japan Act of 1997 and "Quantitative and Qualitative Monetary Easing (QQE)".” *Inflation and Deflation in East Asia*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2023. 147-168.

2 本日の内容

- ① 日本における「財政法」と「財政法学」の歩みと特徴
- ② 伝統的な財政法学上の論点を巡るいくつかの雑感
- ③ 「財政法学の体系的再構築プロジェクト」のご紹介

3 日本における「財政法」／「財政法学」の歩みとその特徴

3-1 いくつかの用語の整理

- ① 財政の概念：法学的財政概念と経済学的財政概念
 - * 法学的財政概念=財政「作用」概念の特徴：各種の国家行政作用に対する従属性、外部性と内部性
 - * 経済学的財政概念=公的部門を経由する (その意味で市場を利用しない) 貨幣現象 (Public Finance) : 経済社会全体における公的部門のあり方、効率性など
- ② 予算の多義性
 - * ドイツ語にいう Haushalt (≠Finanz) / Haushaltsplan / Haushaltsgesetz
 - * 英語にいう Budget/Appropriation/Public Finance

③ 会計・基金・国庫

- * 会計制度 (Rechnungswesen)
- * 基金 (Fund, Fond)
- * 国庫 (Treasury, Kasse)

3-2 財政の法制度

① 憲法

② 憲法附属法としての「財政法」(Budget System Law)

a 特別の法形式としての「附属法」

例：フランス LOLF

b 結果として特別の法形式とみなさざるを得ない場合

例：ドイツ予算原則法 (HGrG)

c 通常法律

統一法典の国：ワイマール期のドイツ、明治憲法下の日本

複数の法律によって規律される国：アメリカ、日本

③ 法としての予算・決算（後述）

ドイツ型の総合的な予算表を内容とする予算法律

アメリカ型の appropriation の集積としての歳出予算法律

なお、財源賦与と支出許可

3-3 日本財政法制度の歩み

① 明治憲法まで：予算制度、会計制度、国庫制度の整備

② 明治憲法と明治会計法：議会予算決算審議権の確立とその制限

- * 租税法律制度、起債・予算外国庫負担議会協賛制度（明憲 62 条）
- * 永久税制度（同 63 条）
- * 歳出歳入議会協賛制度（同 64 条 1 項）
- * 予算超過・予算外支出事後協賛制度（同 2 項）
- * 皇室経費年金制度（66 条）
- * 大権事項・法律事項の議会修正権制限（67 条）
- * 予備費（69 条）
- * 緊急財政処分（70 条）
- * 予算不成立時の前年度予算執行制度（71 条）
- * 会計検査・決算制度
- * 憲法問題としての予算議会修正権、剰余金問題、歳入歳出外・一般会計外のフロ

③ 大正会計法：実務会計法ドグマの基礎の完成

- * 西野元『会計制度要論（第3版）』（日本評論社、1926年）

- * 廣瀬豊作『会計法』（日本評論社、1929年）
- ⇨ 清宮四郎『会計法』（日本評論社、1939年）
- * 予算法形式説の登場
- ④ 日本国憲法と財政法・会計法
 - * 財政議会主義の徹底??
 - * 予算中心主義の徹底と壁
 - * 起債統制制度の導入と限界
 - * アメリカ型会計法制度の導入と挫折
 - * 憲法問題としての予算制度の空洞化と学説の迷走

4 伝統的な論点を巡るいくつかの雑感

4-1 財政議会主義・財政立憲主義・財政民主主義

- ① 伝統的な用法としての財政立憲主義
 - * 「立憲的な」財政制度＝議会の財政権の確保
→ 大内兵衛『財政学大綱』と財政立憲主義の困難
- ② 日本国憲法第7章の基本原則としての財政立憲民主主義
 - * 清宮四郎：財政国民中心主義＋財政国会中心主義＋予算中心主義
 - * 鵜飼信成：Appropriationの重視
 - * 小嶋和司：憲法83条の重視
 - * 小林直樹：憲法外の立憲的統制の模索（納税者訴訟など）
 - * 手島孝：客観的財政法秩序の模索

4-2 憲法83条・85条・86条

- ① 基本的な学説対立
 - * 通説：憲法86条中心主義＋予算法形式説（宮沢 ver., 清宮 ver., 杉村 ver.,）
 - ⇨ 小嶋・予算法律形式説
 - ⇨ いずれの論者も85条に大きな意味を認めない。なぜ？
 - * 補論：予算の法的性質について
 - ・ 予算二分論：行政法上の予算と憲法上の予算
 - ・ 二重予算概念：形式的意味の予算と実質的意味の予算
 - ・ すれ違う議論：「予算」は何を意味しているのか？
訓令説：行政法上の予算と憲法上の予算の区別を前提に、行政法上の予算（これが実質的に何かは見積書説、計画説など争いがあった）は形式的には訓令であると解する点ではほぼ一致、対して、憲法上の予算が何かは訓令説、責任解除説、必要条件説、財政権限賦与説などの争いがあった。なお、西野は財政権限賦与説。
宮沢・清宮：実質的意味の予算の性質は「実質的意味の法」であり、形式的意

味の予算は「特別の法形式」だと解する説。ただし、宮沢は実質的意味の予算として appropriation を想定したのに対し清宮は Haushaltsplan を想定していた模様。

杉村章三郎：行政法上の予算と憲法上の予算の区別を前提に、行政法上の予算を訓令と捉え、憲法上の予算を特別の法形式と捉える。

- ・ 実質的意味の予算＝予算書なのか？

② Appropriation と Haushaltsplan

* Allen Schick, “Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1, No. 3 (2002) 15-42.

* コモンウェルス系の憲法典とドイツ基本法の体裁の違い

- アメリカ合衆国憲法 1 条 9 節 7 項

No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law

- ドイツ連邦共和国基本法

110 条(1) Alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes sind in den Haushaltsplan einzustellen; bei Bundesbetrieben und bei Sondervermögen brauchen nur die Zuführungen oder die Ablieferungen eingestellt zu werden. Der Haushaltsplan ist in Einnahme und Ausgabe auszugleichen.
(2) Der Haushaltsplan wird für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festgestellt. Für Teile des Haushaltsplanes kann vorgesehen werden, daß sie für unterschiedliche Zeiträume, nach Rechnungsjahren getrennt, gelten.

← 各国における財政制度・立憲主義の展開という経路依存

* ドイツにおける特定性原則

* 憲法 86 条中心主義から 83 条中心主義への転換の必要性

= 憲法 83 条に基づき、財政制度の形成は国会に委ねられているが、84 条以下がその形成余地をさらに制限しているという解釈。

= 具体的には、85 条は、国会が認めない限り、いかなる国庫からの支出も許されないことを趣旨としている一方で（85 条）、かかる支出許容を行う前提として、国庫金の収支を総合的に把握する予算・決算の国会審議議決を要求し（86 条等）、以上のような要求を満たすような財政制度を形成するよう国会に求めている（83 条）という解釈。

= 帰結として、財政状況を総合的に一覧できるような「予算」が作成され、国会によって審議・議決を受けなければならないこと、他方で、かかる予算が「個別

「議決原則」の趣旨を潜脱しない程度にまで具体的なものであること、そのようにして議決された予算の区分に拘束力が認められ、それに反する支出をしてはならないことが要求される。

- ◇ 現在の予算書のあり方それ自体は憲法上必然的に求められるものではないのではないか？
- ◇ 85条との関係では、現代財政の量的拡大と複雑化への対応が求められる。具体的には、議決科目（日本の場合「項」）がある程度総額化せざるえず、また、議決科目間での融通も機動的に認めざるを得ない状況で、議会の統制力を確保するような予算（書）のあり方を模索すべきではないか。
- ◇ 86条との関係では、マクロ・バジェットングとの関係で年度の予算書を補完する制度が設けられるべきではないか。

4-3 現代的な論点との関係

① 「国会議決予算」の意義

- * 残存する「憲法上の予算」／「行政法上の予算」の区別
 - ◇ ドイツはこのような区分をしていない。予算の「配賦」・「通知」の位置付け
- * 行政各部を規律するのみならず、「責任」の確保のための国会議決
- * 移用・流用・移替
- * 支出統制制度の問題：支出命令と出納の制度

② 予算の意義

- * 伝統的な論点としての予算と法律の関係
- * 歳入歳出を総て計上し、形式的に均衡させる予算という方式
- * 歳出予算における区分の問題
- * 歳入予算の意味と起債制限制度の関係

③ 予算編成過程の問題

- * 予算循環とマクロ経済予測



④ 起債統制の問題

- * 憲法 85 条と世界的な潮流としての「総額化」
ドイツ 対 英米仏
- * 起債制限ルール（財政運営ルール）の流行
財政運営ルールの諸類型：中長期的なストック目標と短期的な起債制限

- * 日本型起債制限の基本的な発想
 - ・ 歳出起因としての起債（将来に償還のための歳出が必要になるということではなく、各年度の歳出の必要性があって、初めて起債が認められるという発想）
 - ・ 起債許容歳出の類型としての「公共事業費」等
 - ・ 特例公債発行と危機対応の常態化の意味
- * いわゆる独立財政機関（IFI）の流行

⑤ 財政における「責任」の問題

- * 法的責任と政治的責任の中間としての「アカウントビリティ」
- * 決算の法的性質という未解決問題：決算「法」という思考
- * 会計検査院の検査の拡張傾向：会計検査院法 20 条 3 項にいう「その他会計検査上必要な観点」と事後の会計検査という建前
- * 予算審査の資料と予算議決の関係

5 財政法の体系的再構築プロジェクト

5-1 問題意識：予算中心主義的なドグマからの脱却

5-2 基本的な発想

「国庫を経由する資金のフロー」の法的構成の検討

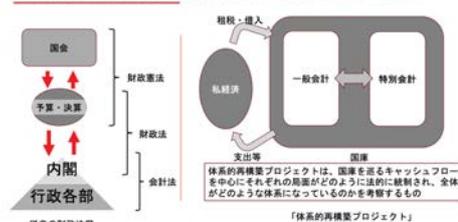
5-3 成果のひとつとしての通貨中央銀行法との接続

- ① 憲法的価値としての「貨幣の安定」？
- ② 20 世紀版「貨幣の憲法」としての「中央銀行の独立性保障」

◇ 財政法 5 条 + 97 年日銀法

- * 財政・金融の分離
 - * 「物価の安定」への政策目的の固定（日銀法 2 条）
 - * 作用上・組織上・財務上の独立性の保障 ← 憲法 65 条との緊張？
- ③ 21 世紀型危機と「貨幣の憲法」の動揺？
 - * 金融危機と非伝統的金融政策
 - * ECB の OMT/PSPP とドイツ連邦憲法裁判所判決（BVerfGE 142, 123 ; BVerfG, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 - 2 BvR 859/15 -）
 - ④ 憲法的要請としての民主的正当化の理論
 - ⑤ 金融と財政の再融合に財政法学はどのように向き合うべきか？

従来の財政法学と「体系的再構築プロジェクト」の財政法観の違い



6 むすびにかえて