

財政・会計・予算

— 財政法の基礎を巡る一考察 —

片桐直人

1 はじめに

(1) 本特集について

財政赤字のコントロールをはじめとして、財政の法的統制の確保は喫緊の課題である。けれども、本誌86巻11号から13号の「憲法学のゆくえ」連載でも指摘されたように¹⁾、この問題については、一部の例外を除き、活発な議論がなされていないともいわれる状況にある。

その原因には、実質的意味の財政法の大部分が内部法という形で存在し、政策当局以外には見えにくいことなどもあろう。しかしながら、同時に、高度に複雑化した財政につき、その実態の把握が困難であることや、そのような現代財政の複雑な実態を十分に把握するための法的な道具立てを、学説の側が用意してこなかったことにも問題があると考えられる。

本特集では、このような問題意識を踏まえ、金融、市場、時間、予測、政治、責任といった従来の議論とは多少異なる視点から財政を巡る法を議論することが期待されている。各論者からは、それぞれ独自の興味深い視点から、会計、国債、財政投融资、予算編成過程、予算循環などを分析する論考が寄せられるだろう。

(2) 本稿について

そのような本特集のいわば導入として、財政や

会計、予算といった諸点について基礎的な考察を加えてみるというのが本稿の課題である。敷衍すれば、この課題は以下のように理解される。

「財政」を巡る議論の不足は、どちらかというところ「マクロ」の財政決定の領域に関わる法的な分析の不足を指すと思われる。本特集の多くも、どちらかというところこのマクロの問題に関わる議論が予定されているところである²⁾。

財政学などでは、しばしば、財政を決定する広い意味での「予算 (Budgeting)」には、マクロの部分 (マクロ・バジェットिंग) とミクロの部分 (ミクロ・バジェットिंग) とがあり、両者が動的に結びついていると指摘される。マクロ・バジェットिंगは、経済状況をはじめとした外部的な環境の影響を踏まえながら予算全体を決定することを意味し、ここには歳出・歳入の総額や政府の規模、財政赤字の程度や国債発行の是非などに関する選択が含まれる。これに対して、ミクロ・バジェットिंगとは、利益集団や選挙民から影響を受ける傾向にある個別的政策プログラムや行政組織のあり方などに関する選択を意味する。実際の予算はこのようなマクロ・レベルにおける (どちらかというところトップ・ダウン型の) 決定とミクロ・レベルにおける (どちらかというところボトム・アップ型の) 決定との緊張関係の下で形作られるとされる³⁾。

我が国の財政制度については、マクロのレベルでもミクロのレベルでもこの20年で多くの改革が

実施されてきた⁴⁾。が、現下の状況に鑑みればどちらかといえば、ミクロ・バジェットिंगに関わる歳出・予算制度の効率化よりも、マクロの問題に焦点を当てつつ議論することが求められるだろう⁵⁾。

もちろん、そのようなマクロの局面についてこれまでも財政を巡る法 (学) 的な議論が存在しなかったわけではない。財政国民主義や予算法律説、財政議会主義における統制者としての国会の役割、予算の柔構造論、複数年度予算・複数年度財政計画、基本権や公共性といった価値による実体的な財政規律の可能性などの重要な検討・学説も生み出されてきた。しかしながら、それでも論者によっては、財政民主主義や予算の法的性質を巡る議論の「空虚さ」⁶⁾が語られるところでもある。

この「空虚さ」を埋めることが本特集の課題であるわけだが、そうだとするならば、本特集と学説がこれまで積み上げてきた議論との関係はどうなるのかという素朴な疑問も浮かんでこよう。そこで、両者のギャップにある程度の見通しをあらかじめつけておくことも必要となると思われる。

以下では、現行の制度や従来の学説・議論も意識しつつ⁷⁾、財政、会計、予算といった諸点を概括的に検討しながら、他の論考への橋渡しを行いたい。

2 財政と財政議会主義

(1) 貨幣による統治としての財政と財政法

財政とは、端的に言えば「貨幣による統治」である。そもそも貨幣経済の下で、現代の国家は自

らが行う統治に必要な財やサービスを貨幣によって調達する。つまり、国家は、貨幣による裏付けがなければその組織を維持できない。たとえば、警察をはじめとした具体的な国家の任務を遂行するにあたって、国家は、手元にリザーブした一定の貨幣によってそれを賄う⁸⁾。また、現代の社会生活は貨幣を必要とするのであり、貨幣は人々の自由を確保するためのメディアでもある。したがって、貨幣経済の下で暮らす人々の生活を保障するためにも国家は貨幣を必要とする。さらに、現代の国家は、経済状況に対して、貨幣を用いて介入することがある⁹⁾。そのような貨幣を入手し、管理し、使用する諸活動の総体が国家の財政である。

(2) 憲法83条と財政制度

日本国憲法は、国の財政処理権限の行使につき国会の議決に基づくことを求め (83条)、明治憲法よりも徹底した形で財政議会主義の原則を定めたといわれている¹⁰⁾。

これまでの解釈論では、83条が「国会の議決」を求める趣旨を、国の財政処理を「国会の統制に服せしめるもの」と解するとともに、国会の議決の形式としては、84条以下に具体化されているもののほか、「各種の財政作用の性質に応じた議決方式を許容するものである」と説明するのが通例であろう¹¹⁾。

ところで、83条を含む憲法財政章の解釈に当たって、多くの論者は、財政制度の大まかな姿を何らかの意味で前提としているように思われる。しかし、財政制度は、何らかの特定の形をしているわけではなく、現在の制度以外の在り様も十分に

3) GEORGE M. GUESS & LANCE T. LÉLOUP, COMPARATIVE PUBLIC BUDGETING, 16 (2010).

4) その概観として、さしあたり、片桐直人「財政制度」大石真監修『なぜ日本型統治システムは疲弊したのか』(ミネルヴァ書房、2016年) 155-184頁。

5) 財政が危機的な状況にあるときには、財政秩序を回復し、財政赤字を減らすためにマクロ・バジェットिंगを重視するようになるといわれることがある。GUESS & LÉLOUP, *supra* note 3, at 16.

6) 櫻井敬子「予算・財政投融资」高木光・宇賀克也編『行政法の争点』(有斐閣、2014年) 232頁以下、233頁。

7) とはいえ、紙幅の関係で、参照すべき業績すべてに触れることはできない。ご寛恕を乞う次第である。

8) Christian Waldhoff, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetz, in: Joseph Isensee / Paul Kirchhof (Hrg.) Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl., § 116, Rn. 2. ここに藤谷武史のいう「裁量」と「たまり」の問題が発生するひとつの契機があると思われる。参照、藤谷武史「財政活動の実体的把握のための覚悟 (一)」国家学会雑誌119巻3-4号 (2006年) 127-196頁、136頁以下。

9) このような財政の基礎には貨幣の機能があると思われる。参照、片桐直人「『貨幣国家』と憲法」法律時報88巻8号 (2016年) 95-100頁。

10) 大石真『憲法講義 I 〔第3版〕』(有斐閣、2014年) 270頁。

11) ここでは、芹沢晋・市川正人・阪口正二郎『新基本法コンメンタール 憲法』(日本評論社、2011年) 445頁〔小沢隆一〕に依った。なお、佐藤功『日本国憲法概説 (全訂第5版)』(学陽書房、1996年) 515頁も参照。

1) なかでも大戸常寿「憲法学のゆくえ3-1 イントロダクション」法時86巻11号 (2014年) 90-93頁以下、藤谷武史「憲法における財政・租税の位置?」法時86巻11号 (2014年) 94-99頁を参照。

2) この点、金子宏が、財政法の体系を①財政法序説、②財政計画法、③公会計法、④公財産法、⑤地方財政法、⑥財政統制法に分けることを提唱している点が注目される。マクロ・バジェットिंगに関わる法はその多くが、②の財政計画法の領域に属すると思われる。金子宏「総説」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法体系10 財政』(有斐閣、1984年) 1-16頁、5-7頁。