

フランスに於ける豫算權の危機

淺見 信次良

はしがき

巴里大学法学部のジュリアン・ラフェリエール (Julien Laferrière) 教授と、マルセル・ワリーヌ (Marcel Waline) 教授の共著、『財政学及び財政法規入門』(Traité élémentaire de Science et de Législation financières) が、昨 1951 年 11 月末に印刷を終えて最近出版された。ラフェリエール教授は、政治論的の著書を多く出して居る憲法学者であり、ワリーヌ教授は行政法学者と云えよう。本書は両教授の共著ではあるが、内容は 2 部に分れて居り、第 1 部はワリーヌ教授が予算論を担当し、第 2 部はラフェリエール教授が収入論、主として租税論を論述して居て、580 頁を超ゆる大著である。本講は主として同書中のワリーヌ教授の所説に基づき説述するものである。

1. フランス豫算權 (Droit budgétaire) の沿革

ここに云う予算權とは、予算に関する凡ての權利を総稱するものである。本題を論ずるに当つて、先づフランスに於ける予算權の形成が如何にして發達したかを概観する必要がある。

予算權の沿革は、租税の發展に対応するものであるから、租税闘争の歴史から述べねばならない。元來フランスに於ては納税者が租税の徴収に同意を与えると云う原則は、古く伝來的のものであつたと云えるのであるが、王權が漸次伸長するに伴つて、國王が人民の同意なくして賦課徴収する權利を握るに至つた。しかも尙ほ、一部には國王の専断を許さなかつた例は、後世のアンシアン・レジーム (Ancien régime) 時代 (註 1) の末期にもあつたのである。即ち当時國家資格を持つ州 (Pays d'état) にある地方 3 部会 (Etats provinciaux) は自主的に課税權を

持つていた。又僧侶は租税全免であつて、只恩恵物の献金 (don gratuit) を若干、國家に援助するに過ぎなかつた如きはその例である。

フランスに於ける租税の沿革は、遠く第 4 世紀のローマ帝國時代にも見えるが、封建時代即ち第 11 世紀より第 15 世紀に亘る間に再現したことは論を持たない。当時國王は莊園或は領土の私有財産収入の外に、今日の所謂租税を専断的に且つ慣習的に徴収して王室生計を立てたのである。即ち御用金 (Aides) を戦費その他種々の理由を以つて徴収し、人民は又徴兵義務を免れるためにも御用金を納めた。それは國土が侵略される如き場合に限られて發令される全国皆兵令 (Arrière ban) に依つて、宗教的の行政地区たる小教区 (Paroisse) に徴兵を割当てると、人民は軍隊に加わるのを免れて、他人に代役させるために、当時ほぼ決つていた免役代償の植段 (Priées du service roturier) に従つて御用金を払つたのである。

然しかゝる租税を徴収するにも國王は頗る慎重に且つ懇切に、美辞を以つて勸請したのであつて、これが封建貴族と僧侶とが 3 部会 (Etats généraux) (註 2) に代表權を得た起源となり、又一般人民は地方集團的な代表として、都市及び教区の代表權を得た起源となつたのである。

現代的な予算權は以上の如き情勢に醸されて、第 14 世紀後半に始まつた。即ち 1355 年ジャン王 (Jean le Bon) が対英戦費の逼迫から 3 部会を開いて懇請した時に、3 部会は 3 万の出兵費を承認し、3 ヶ月後の部会再開を約束させ、1356 年 3 月に集会した時には、欲する時に開会し得ること、貨幣の改鑄と現物徴収を廢止することを國王に承認させ、且つ 2 回に亘り王權制約の勅令を發布せしめて、献納金 (Subside) の徴収に同意を与えた。3 部会はこの徴収も管理

も使用もすべて掌握する意図をもつたのであるが、常時開会し得なかつたに反し、国王は行政管理をいつでも行い得たので、3部会は終に目的を達するに至らず、次で1356年以後の3部会は叛徒エチエンヌ・マルセル (Etienne Marcel) に指導されたので勢威は失墜し、マルセルの斬罪と共に凋落して租税同意の原則も消滅してしまつた。かくて1364年から1367年まで、戸別賦課金(fouage)が継続徴収されるようになったのである。1439年常備軍の創設が行われるに及び、軍事費の増大から、人頭税 (taille) の徴収が継続的となり、3部会の権威は恰んど落ちたので、フランソア1世の如き独断の増税政策をも敢て行つたのである。その後、シャル9世とアンリ3世の時、オルレアン市とプロア市に開かれた3部会が、租税同意原則を宣言したがこれも無益に終つてしまつた。アンリ4世の時は納税者の権利などは皆無の状態であつた。

然し大革命以來また租税同意原則が復活した。即ち1789年6月17日の国民議会(Assemblée nationale)は布告を發して、議会の同意せぬ租税その他一切の賦課金は、国内すべてに亘つて無効であることを明かにし、1791年の憲法は、国費の議決を認め、予算の年度性を定めて、予算権は確立したのである。

大革命まで苦悩をつゞけて得た予算権も、その後必しも順調でなく、内乱と外戦に禍された。王政復古 (Restauration) 時代(註3)を開いた1814年の憲章には予算に関する規定はなかつたが、この時代に近代的予算制度の実施が初まり、予算の議決も1817年には各省別に行われ、1827年には部局別に、1831年には各章別にも行われるに至つた。第19世紀にも一時予算制度が歪められた例があり、1848年の地租増徴、1852年の予算独断編成がそれであつた。

1871年より初まる第3共和制時代に及んで、予算権が確立され、各経費の目的、用途すべて細目に亘つて確認され、監査も厳格となり、用途の適否、合目的性など検査された。予算討議は毎年行われ、広く全年度に亘つた。斯くて予算討議が常に行われるので、行政管理の監督、

批判、示唆、命令さえも与えるに至つた。

然るに1936年2月6日以後、形勢は一変し予算討議について、議会の修正権も発言権も大に制限された。例えば1936年には64時間、1938年には66時間の討議に制限された。予算の討議がかくの如くに拘束を受けるに至つたのは、議会の政治的抹消を意味するものであり、首長に与えた全権法(Lois de pleins pouvoirs)の方法によつて、立法権を放棄させられたことになる。

1940年7月には議会はベタン將軍のヴィシー政府の爲めに憲法を改正して、予算権を放棄した。即ち議会に属していた凡ての予算権を政府に譲渡してしまつた。同年11月16日の法律では、予算委員会が諮問機関としてのみ組織され、大臣に租税徴収を許し、その用途の許可を国家の首長が与えた。毎年予算法 (Loi de budget) を官報に公示するのみで、立法議会の審議の対象とはならなかつた。各大臣が経費の不足を感じる時は、首長に請うて増徴の新法律を容易に發せしめたのである。会計検査院は常に経費使用の不当を検閲したが、各大臣は次々に法律を出して合法化してしまうのであつた。それ故ヴィシー政府時代を通じて予算の議決はなく、予算は全く政治的意義を失つたのである。予算施行の監査の効力も失われ、濫費は増加し罰せられることもなかつた。

独乙に反抗して1943年6月3日以来アフリカのアルジェールに樹立した国家解放フランス委員会(Comité français de la liberation nationale)は、フランス共和国臨時政府となり、自由フランスを叫んだが、ヴィシー政府と対照的に、彼の側に於ても国家を代表する選良をもつ何らの集会を有さなかつた。本国が独乙の占領治下であつたから、選挙は不可能であり、本国から密かに臨時政府に議員を送ることも不可能であつた。故に臨時政府は予算権を初め凡ての権力を独裁したが、ヴィシー政府と異つて、可能な限りに於て民主政主義を樹立する意思に燃えていた。本国から渡航しえたヴィシー憲法に反対の旧議員、レジスタンス(反抗)運動の代表者等を集会せしめ、意見を徴した。この諮問機動的

な集會に、臨時政府は予算に就ての意見をきいた。此の状態は、本国が獨軍から解放せられて、1945年11月初めに開かれた選挙集會、即ち第1回の憲法議會（Assemblée Constituante）まで続いた。この時以來、原則として予算権の正常な操作に戻つたのである、即ち予算は議會によつて議決され、政府は議決範囲による支出目的に対してのみ経費の支出が出来た。然乍ら此の11月7日の憲法は人民投票（レフエレンダム）によつて承認されたが、決定的な憲法制定までの臨時憲法であつた。これには議會に予算上の経費提案権を与えなかつた上に、1934年の2つの布告が効力があつたので、予算不足経費の補填をするには、單に布告を出すだけで許されていた。

1946年10月26日の憲法は、基本的な予算権の政治原則への復歸を決定した。第16条議に會の予算議決権が規定された。然し議員の予算提案権は、予算の討議の時には認められないのである。この制限があつても、議會に於ける予算権の政治的危機は解消したと云えるのである、然乍ら、財政上の見地から、財政の善良なる管理に緊要なるものとして、伝統的に認められてきた、この原則が今や問題となるに至つた。故に現代のこの新しい予算権の危機を研究する必要があるのである。

（註1）アンシャン・レジーム時代は1610年から1789年に至る約170年の間である、即ちルイ13世即位の年から、ルイ14世の黄金時代を経て、ルイ16世に及び大革命に至るまでの時代を云ふ。

（註2）3部會が初まつたのは、フィリップ美王（Phillip le Bel）が、ローマ法皇に反抗して、1302年に貴族、僧侶及び第3階級たる人民を召集して開會したことによる。その後も久しく軍用金徴収の必要がある時に開會された。

（註3）王政復古は1814年ルイ18世の即位から、シャルル10世の1830年7月革命までに至る約25年間を指す。

2. 現今に於ける豫算権の危機

フランスに於ける予算権は、現在深刻な危機に立つている。その意味は、1816年以來繼承されてきた国家予算の編成並びに施行についての原則が検討され論議されているからである。

1939年以前の財政論について、有名なエドガア・アリックス（Edgar Allix）の財政学原論を繙くと、次の如く述べている。

予算権の主要なる原則としては、予算の統一（unité）、予算の包括性（universalité）、収入の不充當（non-affectation）、予算の年度性（annualité）、経費の各項特定充當（affectation spéciale des crédits）、費目流用の禁止（prohibition des virements）、支払命令による国庫金の支払（mandat ou ordonnance de payement）を挙げて居る。然し乍ら現在多くの点に於て、これらの原則は行われていない。

予算の統一原則については1949年及び1950年の予算は、予算外計算を除外しても、なほ30以上の法律に準拠して居る。1951年8月31日に決定した予算の準拠法は44を下らない。予算包括の原則は、産業予算の数の増加によつて破られた。収入の支出への不充當も漸次守られなくなつた。予算の年度性の原則も、各月或は四半期臨時予算、年度繰越使用、殊にプログラム法等によつて放棄された。経費の特定充當も費目流用禁止も守られず、之を変更するため官報に布告を公表し、一括して承認された経費を、種々の使途に配当している。最後の支払命令による支払原則も、前払渡（régies d'avances）の頻発によつて違反された。これは支払行為が支払委任命令に先行するのであつて、支払命令はこの場合支払行為を調整するだけの処置となつてしまつた。かゝる原則の侵害は、誠実なる財政管理にとつては重大な問題である。

斯の如く予算権の伝統的な原則は、凡ての方面に於て動搖した。その理由は複雑である。現代の為政者の凡庸を非難する者もあるが、1世紀以上にも亘つて、財政の健全にして経済的な管理を保証し堅持して来た原則を支持出来ぬ筈がなかりうし、また原則を運用する技術的見地から、彼らの先輩に劣るものでもあまい。要するに、事實は種々の理由から責任感が薄くなつた為めである。

かゝる事は、予算が、国家の現在の仕事に、幾分不適當な財政管理の手段であるということに、本質的にして主要な原因があるのである。予算権の伝統的な原則が生じたのは、第19世紀当初の次のような情勢の下に於てであつた。即ち

その頃の国家が担当した凡ての政務は、郵便業務を除いて、大体、無収益政務 (services non rentables) であつて、当該収入で支出を支弁できぬ政務、例えば司法、警察、軍備、教育、土工の如きものであつた。此らの政務はすべて純行政的なもので、商業的のものではない。それらは有用であり必要であると信ぜられたので、立法者も之を支持して予算に評価されたのであつて、収益性 (rentabilité) の有無は関係ないのである。政務の効用と収益性とを混同してはならない。収益性がなくても、国家が全国的に有用な政務であると考えれば、必要な政務である。軍務も斯くて必要であり、初等義務教育の如きは、1881年6月16日の法律によつて無償にさえもなつた。かゝる政務は、立法者が仮定的に必要なものとなつたもので、その効用は、収入する貨幣数額の大きさによつて測られたのではない。

かゝる条件の下に於ける財政管理は、商業的取引のそれと根本的に異つていた。その管理は、簡単な語で表現できる。即ち『斯々の政務が必要である。斯々の給付が公共のため或は公益のため要求せられる。』故に当時の財政管理の唯一の關心事は、それらの給付を最も廉価に獲得することである。即ち納税者に最小の負担を与えることである。換言すれば、行政的であつて商業的でない有用な無収益政務は濫費を避けて、設備と運営を充實せねばならない。当時の国家財政管理の中軸は、濫費の除去におかれたのである。

財政的濫費には2つの種類がある。一は技術的濫費であつて、拙劣或は不誠実な行政管理によつて起る。例えば行政法規に於ける競売規定で、予定価格を超えるか否かの如きものである。他は政治的濫費であつて、納税者の納付した金が政務に向けられず、不当に個人的、身分的な利益に使用される如き場合である。第18世紀末のフランスに於ける政治的濫費は、革命を誘起したのである。勿論技術的濫費は行政的濫費よりも、甚だ軽微なものであつた。

現代のフランス人にとつては、前世紀に於ける数々の政治的濫費の思出は、まだ生々しいのである。近き過去に国王も大臣も政治的濫費を

敢てしたので、議会の制肘が行われ、財政管理について経費の使途に嚴重な監査が施行され、年度予算の議決は法律の形を以て、議会在が担当するに至つたのは遠い過去のことではなかつた。

然るに過去の制度が、現在の国家が担当する政務に、もはや適応しなくなつた主な理由が、何であるかを理解することはまことに容易である。即ち、現今の政務は、単に無収益な行政的政務ではなくなつて、商業的或は工業的性質を持つものが漸次増加した。鉄道、商業飛行、炭坑、瓦斯、電気の如き、これらは論理的に収入を齎す所の政務である。即ち収入は支出に均衡することが考えられるのである。少くとも之ら政務の享用者に代金を払わせる政務であり、それらの収入は少くとも経費の一部を補償しうるのであつて、その純益分だけ納税者の負担を軽減し得るものである。されば之らの政務の管理は、商業的管理に近似して、或る程度私経済的見地に立たねばならない。

商業取引に於ては、その経費は少くとも厳格には恰んど予測し得ない。商業的企業経営は、年度の初めに運営金額を決定し、年度中を通じて決定額以上に経費を使い得ない様な拘束に従うことは考えられない。支出種目別に予め定められた金額以上に使えぬ事は、原料材料の購入、工賃の支払などにあつては、尙更ら考えられないのである。その理由は簡単である。企業に使う経費は、支出の制限や、会計の制約を恰んど受けない。企業発展の可能性によつて支出が許されるところに、企業主は興味を持つのである。企業経営上、安価に品物を買入得る機会があつたり、有利なる土地建物の買入可能や、有利な外国貨幣相場の利用や広告出版による市場の獲得など、企業主はこれらの企業拡張の実現機会を予め定められた支出額の故に、逸してしまうようなことは決してせぬであろう。株主總會が年度の始め、将来の好機を予見しえぬ時期に、或る支出を禁ずるとき事が考えられようか。真にかゝる事柄に対して、年度支出を厳格に先決的に制限することは馬鹿らしい事であろう。又経費の予見が一年以上の期間に対して禁ぜら

れるならば、数年に亘らねば実現せぬ大事業の政策は不可能となるであろう。厳格に制限して一年間の経費の用途を決定する方法は、無収益政務に対しては優秀な手段であり、濫費の防止になるのである。然し乍らこの方法は絶対的に商業的管理には禁物である。商業的管理にあつては、未来の一層大きな利益の可能性のために、現在の収益以上に巨額な、経費の支出も是認されるのである。私営の商業的取引のために真であることが、国家の商業的取引にとつて真でないわけではない。国家が商業或は工業をなさんと欲する時には、この方法が必要であるのは云うまでもなからう。

国家の或る種の商業的企業に対する、伝統的な予算権適用の困難は、現在巧に回避されつゝある。それは、それらの管理をある機構に委任することであつて、或は商事会社の形式をとるのである。或は国家とは別の法人格をもつ公共營造物の性質を与えるのである。これらの機構は、国家経費支出の規則に超越し、又は少くとも固有なる予算を持つのである。

かゝる制度は、形式的にも法的にも、厳格な意味で予算統一原則を破つたものとは云えない。それは国家とは異つた法人であるからである。然しかゝる政務の経費は、国家予算から抽出されて、国費が多く予算の中に予定されると云う点に於ては、統一原則を破つているとの見解も成り立つのである。

最後にこれらの方法が、すべての商業的政務の管理に用いられるのではない。商業的政務でも、国家の直接に管理されるもので、仮定的法人格を有しないものは、法規の準拠が厳しく要求せられるのである。

次に国家の会計規則にも時代錯誤がある。これらの規則はすべて一つの対象に集中している。それは公金の費消を防ぐことである。どんな経費も予定額をもち、予定額以上の支出はなしえず、且つ濫費を監査することであつた。かゝる会計規則は、各々の政務の能率上には全く無力であつた。能率を考慮して作られた規則でなかつたし、また無収益政務にとつてそれは問題にされなかつた。今日もし之らの規則を商業

的政務に適用するならば、規則の全部が不適當であることが直ちに諒解されるであろう。即ち原価はいくらであつたか、損益は如何なる程度であるか等も把握し得ぬであろう。

然乍ら商業的或は工業的企業、又は国営企業に於ける管理を評価し得るのは、計算よりも貸借対照表を作るにある。殊にその損益表（poste “profits et pertes”）を検閲するにある。これらの企業は、商業タイプの会計を持たねばならない。然るに国家の会計法規は、同時にこれらの企業を強いて服従させることは不可能に見える。これに服従させるならば、これらの企業に耐えられない程の一般的な経費の過重を負わせることになるから、国家会計規則の適用は避けねばならない。それ故伝統的な予算権の原則による予算の執行及び施行の監督は行いえないのである。かくの如く会計制度の見地からも、予算権と商業的性格の政務との間には矛盾が存在するのである。

しかるのみならず、矛盾は支払方法の中にまでも存在する。国家会計規則に準拠する政務についても、命令に基く支払方法が漸次不便となつた。それは凡ての支払が著しく遅滞するので、国家に対する債権者の不平非難の声が多くなつた。結局財政にとつて高価な結果となつたのである。何となれば国家に対する供給者は、その見積書の値段を増額して、支払遅滞による不利を充分にカバーするのである。委任支払命令の規則は、小切手の如き銀行の決済方法の使用を排除して居るが、これら規則の例外的処理が段々に多くなる傾がある。

すべて之らの伝統的な予算権の時代錯誤がいよいよ益々高まるのを見るであろう。今日これらの原則が破棄されんとする理由が確実に察せられる。

今や伝統的な予算権の危機、換言すれば、予算権が当然うくべき変形があることを指摘せねばならない。又原則自体の中にも、動揺のあることを指示せねばならない。原則を疑問視することから、更に全く異つた財政上の権利が発見せられるであろう。予算権の新たな方向についての研究は、他日に譲ることとする。