

## 「財政」と「予算」の概念に関する一考察

大 脇 成 昭

## はじめに

行政活動を金銭的な側面から規律する各種の法規範を考察する場合に、直ちに「財政」あるいは「予算」の語に直面するのは、全くもって当然のことである。そしてこの二つの用語がいかなる意味内容をもつのかについては、一般的には日常用語として共通の理解が形成されていることは相違ない。しかしながら、特に比較法的な観点から見た場合、両者の概念が意外にも交錯するように思われることがある。そこで二つの用語の概念を今一度再検討し、両者の関係について整理をしておくことが、比較的身近な手数料・負担金等に関する今後の検討にも、多少なりと

も資するところがあると考ええる。

それでは厳密に考えて、「財政」と「予算」の概念にはいかなる相違点が見いだされるのであろうか。公法学においては、ともすれば「財政」のことを論じる場合に、専ら「予算」の制度を論じる傾向が見られてきた。このことはすなわち、財政制度と予算制度とが限りなく重なり合うとする考え方が前提として存在することを意味しているようにも思われる。確かに、財政を規律する仕組みとしての予算制度の重要性は改めて説明するまでもない。しかしながら、両者が必ずしもイコールではないことも確かであり、再考を必要とするのである。

この点を考察するにあたり、その前段階としてドイツにおける二つの概念 (Finanz und Haushalt) を整理しておくことが不可欠であると考ええる。両者は従来、日本において混用されていた感がある。その原因としては、明確な訳し分けをするための適切な対応語が存在せず、かつドイツにおいては両者の相違が完全に所与のものとして考えられていたことがある。本稿では記述の順序としてまずはじめに、この点を明らかにする(一)。次にドイツにおけるFinanz und Haushaltの両者を規律する法規範の性質の違いに着目する。そしてそれぞれの特質を明らかにし(二)、その上で日本における「財政」と「予算」の概念整理を試みる(三)。

## 一、ドイツ法における概念整理 (Finanz und Haushalt)

日本法にいう「財政」概念に相当するものを、ドイツ法との比較で考察しようとする場合に、先ずはじめに気付

くであろうことは、おそらくは「財政」の訳語と考えられるところの、Finanzという語とHaushaltという語が存在しているという事実である。この二つの語はドイツ公法学において当然にその意味内容が異なるものとして、すなわち見方によっては相互排他的に用いられているようにも見受けられる。しかし、その相違が日本において十分には意識されないこともしばしばである。現に、一般的な辞書においても双方の意味に「財政」が掲載されているのが通常である。それに対して両者を区別することに主眼を置き、Finanzを「財政」、Haushaltを「予算」と一律に訳し分けるものも見られる。<sup>1)</sup>しかしあらゆる文脈においてこの方法が常に適切かどうかは明らかでない。そこで、これらの用語の中心的な意味内容を確定することが、この分野の比較法研究を行う上で極めて重要となる。訳語としていかなる語を充てるかはともかくとしても、それぞれの語が意味する中核的意味を明らかにしておくことに意義があると考えられる。そこで以下にこの二つの用語の概念整理を試みる。ただし本稿はこれらを各時代ごと、分野ごとに体系的に分類し、用語法（あるいは用語方）を完全に分析するものではない。あくまで今後の研究のための一助としての考察を試みるものであるにとどまる。

以下、本章においてはFinanzという用語の広狭二義性を明らかにし（1）、その上で狭義のFinanz（2）、Haushalt（3）それぞれの内容について考察を行う。

### 1、Finanzの概念（広狭二義）

その手がかりとして、ドイツ連邦共和国基本法の規定を参照すると、同法第一〇章の表題は、「Das Finanzwesen（財政制度）」<sup>2)</sup>である。この第一〇章は一〇四a条ないし一二五条を包括するものであり、この部分を指して、広義の「財政憲法（Finanzverfassung）」と一般的に呼称されている。<sup>3)</sup>この名称は、通常の憲法典とは別に特別憲法

が存在することを意味するわけではないことは当然であるが、憲法典の中において独自の法領域をなすことの重要性に鑑み、少なくとも一九世紀末期よりこのような名称が用いられるに至っているとされる。<sup>(4)</sup> その規律内容は、①連邦国家的区分を含む国家的財政高権 (Finanzhoheit)、②全経済的均衡に関する責任範囲の画定 (Inpflichtnahme) を含む国家的財政制度 (Haushaltswesen)、③租税制度に関する基本秩序である。しかしこのような説明に際しては、直ちに疑問が呈せられる。すなわち、ともに「財政制度」と訳されうる、FinanzwesenとHaushaltswesenの相違はいかなる点にあるかということである。手がかりは、同法第一〇章の規律内容に二区分が見られることである。それによれば、一〇四 a 条ないし一〇八条のFinanzverfassungsrechtと、一〇九条ないし一一五条のHaushaltsverfassungsrechtの区別がなされている(ただし、一〇九条はその内容上、二区分の双方にかかわることもされる<sup>(5)</sup>)。第一〇章の表題 (Das Finanzwesen) を顧慮すると、この時点で、Finanzには広狭二義の意味があり、広義のFinanzの中に、狭義のFinanzおよびHaushaltが含まれると考える。<sup>(6)</sup>

もともと、特殊ドイツ的な事情として、FinanzとHaushaltの概念に関する記述を見た場合に、しばしば連邦制とのかかわりで両者の区分が論じられることが多いということも指摘できる。例えば、「基本法第一〇章が規律するのは、一方で連邦国家的問題、すなわち、財政〈Finanz〉権限および財源の分配(基本法一〇四 a 条ないし一〇八条)であり、他方で部分的には連邦のみに関わる、財政統制〈Finanzkontrolle〉や信用調達〈Kreditaufnahme〉を含む財政制度〈Haushaltswesen〉(基本法一〇九条ないし一一五条)である」という記述である。<sup>(7)</sup> すなわち、基本法一〇四 a ないし一〇八条のFinanzの問題は連邦と州、あるいは州相互の問題であり、一〇九条ないし一一五条のHaushaltの問題は専ら連邦政府の問題であるということになる。

このような説明は連邦制の国家においては意味を持つものであるが、日本における比較法的観点から見た場合、

そのような要素を捨象した上で、それぞれの概念、意味内容を更に検討する必要がある。

## 2、狭義のFinanz概念

そこで先ずFinanzについて検討する。この用語はドイツ公法学においても極めて広範に用いられており、日本でいう「財政」を意味する最も一般的な用語であることは確かである。ただ、先にも述べたとおりこの用語には広狭二義の用法が存在すると考える。ひとまずここでは狭義における意味内容を確定することを目的としている。そこで、Finanzという語の本来の意味を再確認するために、歴史的経緯を瞥見することとする。

狭義の、もしくは最も本来的な用法としてのFinanzの意味内容を確定する目的をもって検討の材料としてここで採り上げるのは、Finanzgesetzである。Finanzを一部分とする複合語 (Finanzrechtなど) はHaushaltの場合と同様に多数存在し、その多くは現在の法令上の用語としても用いられているが、Finanzgesetzは近時の議論では見られないものである。この用語は現在の予算制度が確立する以前の、議会制度のいわば黎明期に、議会が課税承認を行うに際して使われた法技術として今日では財政制度史を取扱う学術文献においてのみ見られるものである。この法律 (Finanzgesetz) は一定の期限を附され、それが満了すると再度新たに制定・公布されなければならないという性質を有するものであり、課税の根拠としての中核をなすものであった。

シュメルダース (Günter Schmolders) が説明するところの財政に関わる議会と国王の権限闘争の歴史を概観すると、それは三段階に分かたれる。<sup>3)</sup> 第一段階は議会が課税承認権、すなわち財政の歳入面を統制する権限を手に入れる段階である。説明の便宜上、予算制度が最も早期かつ典型的に確立されたイギリスにおける史実に基づくならば、一六二八年にイギリス議会が「権利請願」を獲得し、国民の代表が同意の意思表示をせずになした直接的な

課税はすべて違法とする旨が宣言された時期がそれに符合する。第二段階は資金の徴収に加えて、租税収入から生まれる貨幣を公共目的に使用する場合についても議会の同意を必要とする段階である。議会が公共支出に対する監督権、すなわち歳出面の権限を手に入れるに至るのである。そして、第三段階は歳入と歳出の二つの承認権が統合され、歳入と歳出を議会がまとめて審議し、確定するようになる。この第三段階に至り、予算制度によって財政を包括的に制御するシステムが完成するのである。

Finanzgesetzは(11)で見たシュメルダースのいう第一段階において想定されるものである。(10)ドイツにおける一九世紀初頭に見られたFinanzgesetzは、毎年更新されることなど、今日の予算法律(Haushaltsgesetz)と外観上の共通性は見られるもの、(11)著しい相違が見られる。それは租税の承認、すなわち歳入の面のみを内容としていたことである。歳出の見積は行われるものの、その統制という側面はFinanzgesetzの中心部分を構成することはない、可決のための手続的根拠をなすに留まった。そのため、歳出の見積を遵守するかどうかは、政府の裁量に委ねられていたとまで言われている。(12)今日の子算(法)が、先に見たシュメルダースによるところの子算制度発展の第三段階に位置し、歳入・歳出の両面を統合したものであるのに比して、Finanzgesetzはいわば片面的であり、租税の賦課承認機能に特化したものであった。

以上に見たFinanzgesetzを手がかりとした説明に加えて、財政学における議論が有益な視座を与える。Finanz(あるいは英語のfinance)の語が今日において「金融」という意味を持つこととのかかりにおいて、「封建的な現物財政が商品⇨貨幣経済の発達に当面して貨幣財政に移行する過渡期において、王侯領主が増大する貨幣的支出の財源としての貨幣調達に苦慮し、都市の商人⇨高利貸資本から貨幣を借受けたこと、すなわち『金融されたこと』と関連する」(14)として、財政が広義のFinance—「金融」であることを説くものである。この局面において王侯

領主が「金融されている」とはまさしく「資金調達をしていること」に他ならない。したがってこの点からも、Finanzの原義は「こゝでいう狭義のFinanzと合致する」となるのである。

以上の考察からひとまず帰結されるべきことは、Finanzはfinanzieren（資金を調達する）が原義）と関連することからも、「資金調達」の側面に重点を置いた語であるということである。<sup>15)</sup>

このような考えを継承して、今日ではFinanzに関するドイツの概説書において、「租税高権はFinanzhoheitの一部である」<sup>16)</sup>とか「狭義のFinanzverfassungは専ら租税と関わるものである」<sup>17)</sup>という記述が見られる。すなわち、狭義のFinanzは「租税」ときわめて親和的な概念であり、国家等が資金を調達するという財源確保の側面に重点を置いた意味内容を持つものとして理解することができることになる。正當にもFinanzgesetzが「課税法律」と訳されることがあるのは、まさにそのためである。<sup>18)</sup>

先に見た、狭義のFinanzverfassungが連邦制固有の問題と深く関わり論じられる理由も、他ならぬ財源調達の問題だからである。連邦・州・市町村がともに課税権限、すなわち資金調達に関わる権限を有する状況下で、それぞれが徴収した資金をいかに再分配するかということは、連邦制国家において非常に重要な課題であることは明らかである。そこで連邦と州、あるいは州相互間での様々な調整の必要が生じてくることになり、連邦制度と密接不可分な問題として常に意識されることになるのである。

### 3、Haushaltの概念

次にHaushaltについて考察する。この語の原義は世帯、所帯、家政、家計などである。<sup>19)</sup>元來は個々の家庭内における主として経済的総体を指す言葉である。これが転じて、国や地方公共団体等の経済的活動の側面、すなわち、

日本でいうところの「財政」と密接に関連する意味を有するに至る。原義との相違は小さくない。しかし、公共経済においては私企業においてみられる余剰創出原理すなわち利潤追求の原理とは異なり、「家計的な欲望充足原理」が支配することを考慮するならば、家計と国家財政はある意味において性質上相似形であるとも考えうる。<sup>21)</sup> ちなみに、このような語義の変遷は、非常に広い意味の「家」を意味する「オイコス (Oikos)」が「エコノミー」の語源であることと比較しても興味深い。<sup>22)</sup>

後に論じるとおり、この語は日本でいう予算の概念に重点が置かれた意味をもつ。ドイツ連邦共和国基本法第一〇条が「連邦の予算」を定めるが、そこで「予算」と訳される単語は、Haushaltsplanである。プロイセン憲法(一八五〇年)のStatshaushalts-Etat、ビスマルク憲法(一八七一年)のReichshaushalts-Etatというように、時代とともに予算を意味する法律上の用語が変遷してゆくものの、日本でいう「予算」とほぼ一致する概念を表す用語の一部分として常にHaushaltは用いられてきた。<sup>23)</sup>

ちなみにドイツにおいて、フランス語系外来語のEtatは今日においても法令上の用語ではないものの「予算」の意で講学上用いられることはしばしばある。<sup>24)</sup> また、「予算」の訳語として、英米仏ではBudgetが充てられている。日本国憲法の英語訳でも「予算」はBudgetである。<sup>25)</sup>ところがドイツにおいてこのBudgetは「俗語ないし略称」として用いられることはあつても、実定法上の用語として用いられることはなかった。ただ、これもEtatと同様、学術上の議論では「予算」を表すものとして用いられている。その場合の区別は必ずしも截然としたものではないが、<sup>26)</sup>並立的に用いられる場合、Budgetには今日の予算制度前史的なものまで含めた予算「類似的」な制度(単に歳出を見積もり、計算するに過ぎないもの)までが含まれているようである。<sup>27)</sup>すなわち、一八三〇年のベルギー憲法を範として、一八五〇年にプロイセン憲法に「予算」の制度が定められるのをもって初めて、Haushaltの概念



と密接に結びつく予算制度が出現すると考えられるのである。<sup>30</sup> 先に見たように、プロイセン憲法では「予算」に相当する用語としては、Staatshaushalts-Etatが採用されている。そしてこれがドイツにおける今日的予算制度の先駆けと見られるのである。

それでは、Haushaltの語を伴う「予算」制度のメルクマールは何であろうか。それは、歳入と歳出両面の統合的・一体的把握に他ならない。プロイセン憲法における予算制度の確立以前においては、とりわけ歳入に関する一元的コントロールが実現していなかった。すなわち、領邦君主(Landesherz)と身分制議会(Stände)による二分裂支配の状況にあったのである。<sup>31</sup> これはいわば二つの財布が互いに独立して存在する状態であり、一つの国家を想定した場合、その活動を金銭的に把握・統制することが事実上不可能であったことを意味する。そしてこの状況を打破する過程において、財政上の権限をめぐる領邦君主と議会との戦いが展開されたのである。

これに一応の決着をつけたのが先に見たプロイセン憲法の「予算」制度である。同法第九九条では、

「一項 国家の収入及び支出のすべては、毎年、事前に見積られ、国家予算に計上されなければならない。

二項 国家の予算は、毎年、法律でこれを確定する。」<sup>32</sup>

とされた。これにより、議会の「予算」権限原理が実現され、歳入・歳出面での一元的コントロールの仕組みが形式上ではあるが確立されたのである。もともと、この後にはビスマルクによってこの規定が巧みに、かつ完全に無意味化されてゆくが、<sup>33</sup> 議会の承認権が明文で規定されたという意味で、またHaushaltの用語の登場という意味で、一つの画期であったことには相違ない。

そこで、Haushaltの意義を抽出するならば、歳入・管理・歳出という一連の資金循環構造を統合した概念であると考えることがひとまずは可能となる。狭義のFinanzが専ら資金調達、すなわち国民からの金銭徴収に着目し

ていたのに対して、資金の循環に関係する国家内部にかかる部分すべてを包含するものと考えることが可能である。この歳入から歳出にわたる流れを調整する「弁」として作用するもつとも主要な装置が「予算」であることに疑いはない。そしてこの弁は、とりわけ歳出の側を制御する仕組みになっている。具体的・個別的な資金の必要性とは別次元で一定の国家歳入を常に確保しようとする恒久税が租税の中心となるにしたがい、言い換えるならば歳入と歳出の仕組みが分離されるにしたがい、財政の議論においては歳出統制の面により比重が置かれるようになったのである。<sup>34</sup>それ故にHaushaltを歳出配分・調整を行う「予算」とそのまま訳したとしても、大抵の文脈においては違和感が生じないのである。

## 二、Finanz(なづ)Haushaltを規律する法の特質

### 1、Finanz法の特質

以上に見たのが、狭義のFinanzおよびHaushaltの概念である。要約すれば、狭義のFinanzは国家の資金調達、すなわち歳入ないし租税を中核概念とし、Haushaltは歳入から歳出に至る一連の資金管理を総括し、とりわけその全体的環流構造(とりわけ歳出面)を統制する「予算」を中核概念とすることになる。そして、はじめにも述べたとおり、この両者を包括するのがドイツ連邦共和国基本法第一〇章の表題などに見られる、広義のFinanzということになる。

以上に見たような国家の財政（広義の Finanz）活動そのものの重要性につき、一般論としてはいずれの論者もこれを最大限に強調する。国家権力の行使には資金が必要であり、資金調達には国家権力が必要であるというように、国家の権力と財政が相互に依存し、不可分であることから、国家財政が「国家活動の前提であり、手段である」と同時にまた目的でもある<sup>35</sup>とされるのは、そのためである。国家活動にとって財政は絶対的に必要不可欠であるという認識は誰もが容易に理解できるものである。

ではその国家財政を規律する法は、国法上いかなる特質を有するのであろうか。これを考える場合には、再び狭義の Finanzと Haushalt の区別をしておくことが必要である。両者が国家活動の金銭的な側面を規律することには違いがない。しかしながら、その局面は異なるものとなる。前者は資金調達作用を中心として規律するため、必然的に納税者としての一般国民との接点を有することとなる。その場面において、部分的には権力的な国家作用が見られ、ひいては、伝統的な行政作用法と何らかの形で関係を有することとなる。他方、Haushalt にかかわる法は、次に見るとおり、国家内部の作用としての色彩が強いため、一般国民との接点が相対的に希薄となる。

広義の Finanz 法は国家作用のうち、金銭とかわる部分を規律するのであるが、ここに述べたような性質の異なる二側面を包含することとなる。

## 2. Haushalt 法の特徴

予算を中心とした、歳入から歳出に至る一連の資金管理を統括する国家活動を規律する Haushalt 法 (Haushaltsrecht) もまた、広義の Finanz の場合と同様、その重要性の高さに関して改めて論じるまでもない。しかしながら、Haushalt 自体が本来的に国家内部において完結する性質の活動であるが故に、それを規律す

る法は、市民・国民を志向したものではなかったことが指摘できる。このことは再び予算制度の歴史的側面を見ると明らかである。例えばそのことは、「歴史的に見た場合、予算 (Haushaltsplane) は、あくまでも官僚制度的な現象である」<sup>36)</sup>という記述に顕著に見られる。予算制度の発展は先に見たとおり、議会と国王との権限闘争の中で展開されてきたわけである。しかし、その際には官僚機構の整備が不可欠の前提とされ、また今日の理解からは意外にも、議会制度の発展とは無関係に展開されてきたという説明がなされる。<sup>37)</sup>見方を変えていうならば、国家が自らの手で一旦徴収した資金を、如何にして管理し、如何にして支出するかということについては、国民の代表の関与を最小限にして、専ら国家 (官僚) 自身が主導的に決定するものであったと言えることができる。このような経緯を踏まえ、予算は「行政内部的統制としての官僚的・行政技術的制度」<sup>38)</sup>から発展してきたことが指摘されている。プロイセン憲法の下での制度考察を通じて、「予算の本質は立法にあらざりて行政なりということは、あらゆる点において国会の権限を微力化せしめるとともに、反面に行政機関の予算に対する強力な支配権を確立する結果となつたのである。換言すれば予算は国会予算にあらざりて、官僚予算であるという実態を呈してきた」<sup>39)</sup>という評価がなされることは以上のような経緯を前提にしている。

予算あるいは予算法律が国家内部的なものであることの帰結として、従来からHaushaltsrechtやHaushaltの統制に関する法規範は国家内部法と見られてきた。<sup>40)</sup>このことから、Haushaltsrechtの規律力は相対的に脆弱なものであることが指摘されてきたのである。<sup>41)</sup>

総じて、Haushaltsrechtは国家ないし行政内部における行政統制手段の一つという特色を有し、今日的には議会による関与に当然に服するものであるものの、市民・国民の権利義務との関係については希薄なものであると結論づけることができるのである。そしてそのことが、行政法学による関心の対象から遠ざかっていった要因だった

とも考えられるのである。

### 三、日本における概念整理

前章において見た、「Finanz-とHaushalt」の概念の相違を踏まえ、次に日本におけるこれまでの議論に現れる「財政」と「予算」の概念整理をする。結論を先取りするならば、財貨や資金の国家によって作り出される「流れ」としての「財政」を制御する「弁」の役割を果たすのが「予算」である、という関係が成り立つことになる。以下、財政と予算の相互関係（一）、財政概念一般（二）、特に財政法のコンテクストにおける財政（三）、予算（四）の順に見る。

#### 1、日本における「財政」と「予算」

「財政」と「予算」それぞれの重要性および両者の密接な関連性については改めて論じるまでもないが、両概念が如何なる関連性を有しているかについてはとりわけ公法學上、意識されることが多い。すなわち渾然一体となつて用いられるか、あるいは全く別々のコンテクストにおいて独立して論じられるかということが多いのである。

まずはじめに、財政と予算の相互の関係を意識した、財政學における用法を見ることが出来る。財政學においては自らの射程を確定する議論において財政と予算の関係に言及することが頻繁に見られる。両者の関係を読み解く上

で有益と思われるものを以下に引用する。

「公共団体の活動は予算制度、ひろくいえば財政制度と固着しているもの（中略）の枠内でもって、しかもあたえられた貨幣数量の内でおこなわれる公的活動ということになるであろう。」「財政とはふつう、公共団体の予算に則った収支活動あるいは収支過程をいう。いわば財政は、公権力体が公的目標を達成するための公的活動の経済的基礎をなすものである。」「財政は一面においては、個別経済として予算という経済的機構にもとづいた貨幣的に整序され数量化された収支活動または収支過程という統一的・客観的秩序の像をもち、それ自体完結した独自の領域を形成している」。<sup>12)</sup>

このような記述から現時点で即座に判明することがある。それは、抽象的な「財政」の中に「予算」が含まれるという概念上の包含関係である。換言すれば、「財政」は主に「予算」によってコントロールされるものということである。公法学においては、「財政制度」≡「予算制度」とみなして財政を論ずることがなくはない。しかし、ここで明らかにされるべきは、「財政制度」∪「予算制度」という包含関係である。「現実には租税・公債などの制度、予算制度、国庫会計制度などからなり、総括して財政制度として制度化されているもの」<sup>13)</sup>（傍点は引用者による）という記述はそのことを端的に表している。

そしてこのような包含関係に加えて、予算が財政全体を制御する機能を担っていることも明らかにされる。予算は財政全体を「貨幣的に整序」ないし「数量化」することによって、財政の全体像を明らかにするのである。それ故に、予算を見れば、一応は財政を概観できるといふ関係が成り立つのである。この点が従来の公法学が予算をもつて財政としてきた点と重なるのである。

## 2、「財政」の概念（一般）

そもそも広義に用いられる場合、「財政」は非常に広範かつ不確定な外延を伴う概念である。財政は、「政府（国や地方公共団体）の行う経済活動」<sup>(44)</sup>あるいは「国・地方公共団体がその目的を達成するために行う経済活動」<sup>(45)</sup>と説明されるように、国家活動のうち経済的なものはほぼ全てこの概念に内包されることになる。<sup>(46)</sup>またこのような広義の用法が公法学において用いられたことも、以前は見られたところである。すなわち、「財政」が「国または地方公共団体がその存立に必要な財力を取得するために一般統治権に基づいて人民に命令し強制する作用及びその財産を管理し会計を経理する作用」<sup>(47)</sup>と説明されたのはこの広義の用法に分類されよう。また、「財政（Finanzverwaltung）」とは、國家が其の財力を取得し及び維持するが爲めに一般統治権に基づき人民に命令し強制し及びその財産並に収入支出を管理する作用を謂ふ<sup>(48)</sup>という記述のFinanzも同様のものを指していることになる。

しかしながら、財政と予算の関係について論じる本稿にとつては、この定義を用いるに際して、以下の二点につき留意しておくなければならない。第一は、「國家の」経済活動といった場合、担い手が単純でないことについての財政学による指摘である。すなわち、「國家が経済活動を行う場合、固有の国ないし政府とそれに準ずる政府機関や民間の出資を受け入れている第三セクターなど、事業主体も多様であるから、それらを区別する必要がある」<sup>(49)</sup>というものである。「したがって国のレベルでの財政活動を解明するには、これらの機関を含めた公経済と私経済との相互関係を考慮に入れる必要がある」<sup>(50)</sup>ということになる。これはいわゆる公共セクターの外延の問題でもあり、それ自体、財政の全体像を明らかにする上では、興味深い論点ではある。しかし本稿の視点に立脚して財政の範囲を考える限り、担い手の問題に着目するよりも、國家によつて徴収された金銭の「流れ」で捉える方が妥当である。<sup>(51)</sup>したがって、第三セクターや外郭団体などに対する国・地方公共団体の出資等に加えて、私企業に対する補助金な

ども問題となるわけであり、ここでは担い手の性質論を個別に論じる必要はないことになる。すなわち、事業主体の性質よりも公金の統制として見ればよいと考えられる。すなわち、担い手の性質にかかわりなく、公金が流入していればその限りにおいて、財政の一環をなすことになるのである。この点は主に歳出にかかわる側面である。

第二は、歳入面に関して行政法学において指摘されてきたことであるが、財政は金銭を徴収し、それを国家の財源とすることを本来的に直接の目的とする作用に限られるということである。「警察（手数料）・規制（手数料）・公企業（事業収入）・公用負担（負担金）・司法（罰金、所有権の国庫帰属）等の作用も、しばしば、国又は地方公共団体の収入を伴うけれども、これらは、何れも、もともと、他の特定の目的に向けられた作用で、収入はそれに伴って付随的に又は偶然的に生じるにすぎず、本来、財力の取得を目的とするものではないから、財政の作用とは区別されなければならない」と言われるのがそれである。

以上を総括すると、財政は「国家自身の経済活動」＋「歳出面で、国家以外が行う活動でも国庫から出資された資金による活動と見られる部分」－「歳入面で、金銭徴収を直接の目的としない国家自身の活動」となる。

もつとも、手数料や負担金などが今日においては個別的な政策実現の手段として用いられることもある。この点に着目して財政法の観点から考察を加えることは、この財政概念と何ら齟齬を生じさせるわけではない。

### 3、「財政法」にいう「財政」

更にここで、異なる視点から「財政」という用語について確認しておく必要がある。それは「財政法」という場合における財政とは何を指すかということである。この点についてはここまで見た広範な概念たる「財政」とは異なるという前提に立つものである。



まずはじめに（実定法の名称と区別された）講学上の「財政法」について検討する。財政の作用についてはその手段において旧来より有名な、財政権力作用と財政管理作用との二区分がなされてきた。すなわち「権力を以つて人民に命令し強制する作用」と、「国家の財産権並に収入支出を管理する作用」の二区分論である。<sup>(53)</sup> とりわけ戦前においてはこの両作用をもに含めて講学上の「財政法」の範囲とされていた。<sup>(54)</sup> しかしながら近時、このような取扱いは、租税法が行政法学から独立した法分野として確立してゆくのと平仄を合わせ、なされなくなってきた。すなわち「財政法」の対象が財政管理作用へと重点を移してゆくのである。<sup>(55)</sup>

そしてさらには実定法としての「財政法（昭和二年三月三十一日法律第三四号）」もまた「殊に課税関係の法を除いた財政管理法規というべき」<sup>(56)</sup>ものとされ、講学上の概念と「財政作用」の範囲についてはほぼ同様の意味を持つものとなっている。

#### 4、「予算」の概念

他方、「財政」との関係で見た「予算」の概念についてはどうであろうか。「国の予算は、一定期間における国の活動に必要な金銭の収入、支出の計画を示したものと見える」<sup>(57)</sup>という説明がある。形式上はこの説明に何ら間違いはない。しかしながら、いわゆる予算の法的性質論には触れないとしても、「財政」との関係における正確な位置づけを試みるには、抽象的ではあつても、より実質的な側面に着目する必要がある。

そこで再び、財政学上の議論を参照する。私的領域で行われる経済主体の経済活動が市場によって制御されるのに対して、政府の経済活動である「財政」は政治過程によって制御されることを特徴とし、両者には原理上も大きな違いが指摘される。<sup>(58)</sup>そこで政治過程によって行われる政治的決定を経済的決定へといわば「翻訳」する装置が必

要とされる。この「政治的決定のもとに財政を制御する装置」<sup>59</sup>が予算あるいは予算制度であると説かれることがある。この説明は広義の財政とのかかわりで、予算の性質を的確に表現している。政治主体としての国家が経済活動を営む上で、その政治的決定を数字上のプログラムへと「翻訳」ないし、変換するのが予算であるということになる。これは決定の性質の差異に着目したものである。

また、本章第1節に挙げたものを再掲するならば、「財政とはふつう、公共団体の予算に則った収支活動あるいは収支過程をいう」<sup>60</sup>という部分に着目する必要がある。すなわち、「予算」は「財政」を規律する仕組みの一つなのである。当然のことのようではあるが、財政制度は、「支出の計画を立ててそれを実施するための予算制度、収入の中心である租税の調達に関する租税制度、予算の執行に関する経理を定めた会計制度」<sup>61</sup>などの総体と見ることが妥当であるから、予算は財政を制御する一つの柱なのである。

財政自体を、「財貨の国家によって作り出される流れ」として見るならば、予算はその流れを制御するためのものとも主たる「制御弁」であると考えることができる。

### むすびにかえて

以上のように把握される「財政」および「予算」の概念であるが、これを先に見たドイツの議論と比較する。まず、「財政法」のではなく、もっとも一般的な「財政」の概念が、広義の Finanz に相当する。ドイツ連邦共和国

基本法においても、網羅的ではないとはいえ、国家の経済的活動を規律したものが第一〇章の「財政制度」である。広義のFinanz法が公的財源 (Finanzen) の徴収、管理、使用を含めた国家の一連の財政作用にかかる法規範の総体であると説明される場合<sup>(6)</sup>、国家による財貨・資金にかかわる広範な活動が包括されるのである。

次に、財政管理法としての法分野を意味する「財政法」にいう「財政」はHaushaltである。歳入・管理・歳出という一連の流れを統合した概念であると考えられるHaushaltは一旦国民から徴収した資金の、国家内部での流れであり、それゆえに外部とのかかわりを直接的にはもつことのない管理作用ということになる。したがってここにいう「財政法」がHaushaltsrecht<sup>(6)</sup>なる。「予算 (Haushaltsplan)」はHaushaltの具体的仕組みの代表的なものとして分類されることとなる。

ちなみに、残る狭義のFinanzは資金調達の側面が中心となるので、「租税」に代表される国家資金調達すなわち「財政権力作用」の側面にはほぼ相当することになる。

以上のように考えるならば、ドイツにおける概念と日本におけるそれとに一对一对応する訳語が確定できるわけではないものの、財政と予算に関する相互関係が一定程度明確になり、また比較法上の理解にも多少なりとも資するところがあると考える。

(1) 浅見敏彦編『世界の財政制度』（金融財政事情研究会・一九八六年）二七六頁以下参照（該当部分の分担執筆者については明記なし）。

(2) ここでは条文、表題の訳語につき、初宿正典「ドイツ連邦共和国」同Ⅱ辻村みよ子編『新解説世界憲法集』（三省堂・二

〇〇六年) 一五四頁以下を参照す。

- (3) *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1980, S.1060.
- (4) Vgl. *Klaus Vogel*, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes in: Josef Isensee, Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. IV, Zweite Aufl., 1999, S.5.
- (5) Vgl. *Stern* (Fn.3), S.1060.
- (6) Vgl. *Stern* (Fn.3), S.1051f.; *Hans-Gunter Henneke*, Öffentliches Finanzwesen Finanzverfassung, 2.Aufl., 2000, S.8.
- (7) *Vogel* (Fn.4), S.5.
- (8) Vgl. *Alexander von Portatius*, Das haushaltsrechtliche Bepackungsverbot, 1975, S.14. ただし、*ラッデ*は、sog. Finanzgesetzに於ては「sog.」 (= sogenannte) (= 所謂) という前置きを用いられることから、これが通称 *レインハルト・ミュンゲ*。 *Reinhard Mugesung*, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S.94. も同様。
- (9) Vgl. *Günter Schmolders*, Finanzpolitik, 1955, S.51f. なお、該部分の邦訳は、G・シユメルダース(山口忠夫訳)『財政政策』(東洋経済新報社・一九五七年)七七頁以下。
- (10) もっとも仔細に見るならば、イギリスやフランスでの予算制度の発展形態とドイツでのそれには相違点がある。Vgl. *Stern* (Fn.3), S.1066. なお参照、高橋誠「予算論」林栄夫Ⅱ柴田徳衛Ⅱ高橋誠Ⅱ宮本憲一編『現代財政学体系1 現代財政学』(有斐閣・一九七四年)二二二頁。
- (11) Vgl. *Mugesung* (Fn.8), S.94.
- (12) Vgl. *Mugesung* (Fn.8), S.95.
- (13) 財政と金融との用語の区別の説明として「財政と金融がともに『貨幣に関すること』であり、経済の貨幣的側面をなす

ものであるということとは、『財政』の欧語がFinanceであり、ただ、いわゆる『金融』と区別するためにPublicとかStateとかの言葉がその前につけられ、あるいはFinancesとかFinanzenというふうに複数でよばれるだけであることが、これによく物語っていることができる」と述べられる（鈴木武雄『近代財政金融』（春秋社・一九五七年）三二頁）。また、大内兵衛「Finanz (finance) ということば」同『経済学散歩』（思索社・一九四七年）三六七頁以下でも「財政」という言葉が「貨幣のこと」であるとの論証がなされるとともに、Finanzの沿革、とりわけこの語の単数形における意味と複数形における意味の違いが語られている。英語におけるfinanceの語が極めて広い意味で用いられ、場合によっては会社や銀行に関する金融を意味することもあり、「要するに『貨幣又は金銭に關すること』乃至は『金銭を管理運用融通する等のこと』というのが言葉の中心であつてそれ以上でもなく以下でもない。即ちこの言葉の内に行爲者は國家又はその他の公共團體でなければならぬという含意はない」（同書三五九頁以下）として、私経済に関する意味も当然に含むとされる。この傾向はドイツ語においても見られ、「例えば、Finanzgesellschaft, finanzielle Unternehmung, Finanzgeschäfteというときは全く私経済的な概念であつて取引所、銀行、貨幣、信用に関する制度又は行爲を意味する」（同書三六〇頁）。しかし、これが複数形、すなわちFinanzenとなるときは、『財政』という意味が確定的に明白となる。そして複数のこの形はこの意味以外には使用されない」（同書三六〇頁）ことになり、複数形であれば行爲主体が國家となることが説かれる。以上が原義なのであるが、様々な経緯を経て、一九世紀中頃以降は「ドイツにおいては英仏のごとくFinanzをなる言葉を私経済的意義即ち銀行、貨幣、取引所に関する事項というような意味にはあまり使わなことが確定した」（同書三六二頁以下）として、単数形においても「財政」を表すに至るのである。

(14) 鈴木・前掲注(13) 三三頁。

(15) 田沢五郎『独日英ビジネス経済法制辞典』（郁文堂・一九九九年）三〇二頁の「Finanz」の項目では、「複数形では」

という留保付きではあるが(その理由については、参照・前掲注(13)、以下のような説明がなされる。「17世紀末頃フランス語financesの影響を受けて、ほとんどもっぱら複数形で『国家の金銭収入』(歳入)の意味に用いられるようになった。』このことは、本来的にFinanzが資金調達を意味する語であったことを示している。ちなみに、これに次ぐ説明では、「今日の定義では、財政(財務)とは、その存立および活動のために必要な資源(資金)を取得し、管理し、処分する、国・公共団体または企業などの作用の全体をいう」とされている。また、英語に関しても、財政学の英語訳「public finance」という言葉そのものの本来の意味は「公共部門の資金調達」であると説明される(貝塚啓明『財政学(第三版)』(東京大学出版会・二〇〇三年)一頁)。

(16) *Michael Daumke, Einführung in: Michael Daumke (Hrsg.), Grundriß des deutschen Steuerrechts, 2. Aufl., 2000, S.24.*

(17) *Henneke (Fn.6), S.9.*

(18) Finanzgesetzに関する詳細につき参照、櫻井敬子『財政の法学的研究』(有斐閣・二〇〇一年)九八頁。

(19) 動詞形は、不定詞で用いられる「haushalten」であり、これは家計を儉約的にやりくりするという意である。

(20) 参照、大川政三『予算の機能と仕組み』同ほか『日本の財政(増補改訂版)』(創成社・二〇〇一年)七四頁。

(21) マスグレイヴの著書において用いられているドイツ語の öffentlicher Haushalt に相当する英語、Public household が「公共家計」と訳されていたことから、家政ないし家計という原義と財政の間の乖離はさほど大きくはないとも見られることになる。参照、R・マスグレイヴ(木下和夫監修・大阪大学財政研究会訳)『財政理論Ⅰ』(有斐閣・一九六一年)三頁。See also, *Richard Musgrave, The theory of public finance, 1959, p.3.*

(22) 「一八世紀に至るまで」「経済(Wirtschaft)」はそれ以後の理解とは異なるものであった。旧ヨーロッパの家政学

(Ökonomik) (＝倫理学、社会学、教育学、医学、家政や農業に関する諸技術の理論複合体) を基軸とする農業活動における「経済」と都市的経済分野(手工業、工場工業、商業、信用)における「経済」概念の対峙が見られるという。Vgl. *Otto Brunner, Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte, Zweite vermehrte Aufl., 1968, S105ff.* (当該部分の翻訳は、オットー・ブルナー(石井紫郎はか訳)『ヨーロッパ―その歴史と精神』(岩波書店・一九七四年)一五四頁以下)。このようなことから考えられることは、個々に閉じられた小規模な家政ないし家計と、開かれた大規模な国家財政は一見すると全く異なるものであるが、財貨の循環という観点からは相似形にあると考えられていたようにも解される。

(23) 参照、小嶋和司「Budgetと『予算』との語義の異同性」同『憲法と財政制度』(有斐閣・一九八八年)一六六頁以下。ちなみに同書では、*Staatshaushalts-Etat*は「国家財務会計表」と訳され、さらには「予算」ないし「予算表」と一般に訳されるのは、「言葉じしんの正訳でない」とされる(同書一六八頁、注(二))。

(24) フランス語における原義は「国家(Etat)」。他方で報告書、一覧表、リスト、明細目録という意味(état)もあり、これが転じて「予算」を意味するものになっている。そのため、アンシャン・レジーム期に*état du Roy*(王の会計表)や*état de prévoyance*(見込会計表)という用語が見られるようになるとされる(小嶋・前掲注(25)一六一頁)。ちなみに、現在はフランス語の*état*(もしくは*Etat*)に「予算」の意味は見られない(中村紘一＝新倉修＝今関源成(監訳)『Termes juridiques研究会(訳)『フランス法律用語辞典(第2版)』(三省堂・二〇〇二年)一三三頁参照)。

(25) Z.B. *Gunter Kusser, Staatshaushalt in Josef Iensees, Paul Kirchof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Bd. IV, 2. Aufl., 1999, S. 238f.*

(26) なお、この翻訳が不正確であるという指摘につき、小嶋・前掲注(23)一五〇頁以下。

(27) 小嶋・前掲注(23) 一六六頁。

(28) Budget, Haushaltsplan, Haushaltsetatを並列的に用いて「予算」とするものも見られる。参照：土橋友四郎「予算と

法律の關係」清宮四郎＝佐藤功編『憲法講座四—司法・財政・地方自治・最高法規・改正』（有斐閣・一九六四年）九四頁。

(29) Vgl. *Mußgumig* (Fn.8), S.38. その中で「少なくとも今日のHaushaltspläneとの比較に耐え得るようなBudgetsは、はるか後の近代まで知られていないのも同然である」と言われている。また、*Gunnar Folke Schuppert*, *Die Steuerung des*

*Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle*, VVDStRL 42,1984,S.221 以下「歴史上のBudget原理は、機能的には、Budgetの統制(Kontroll-)機能の組織的、および手続法的帰結として理解される。」と述べた後に「そのことが今日のHaushaltの諸原理にも妥当するところが論じられている。」

(30) Vgl. *Kischer* (Fn.25), S.238; *Stern* (Fn.3), S.1067.

(31) Vgl. *Kischer* (Fn.25), S.237; *Stern* (Fn.3), S.1066.

(32) この条文の訳につき参照、倉田原志＝初宿正典訳「プロイセン憲法」高田敏＝初宿正典編訳『ドイツ憲法集(第5版)』（信山社・二〇〇七年）七九頁。なお、当該条文の原文は以下のとおり。

Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr im Voraus veranschlagt und auf den Staatshaushalts-Etat gebracht werden.

Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt.

(33) Vgl. *Kischer* (Fn.25), S.238f. また一八七四年以降の、軍事予算に対する議会の介入を排除する方策として採られた七  
年制予算および五年制予算につき、望田幸男「軍隊と社会と国民」同＝三宅正樹編『新版概説ドイツ史』（有斐閣・一九九  
二年）一一八頁以下参照。



- (34) この点につき詳述するものとして参照、櫻井・前掲注(18)八〇頁以下。
- (35) Vogel (Fn.4), S.4.
- (36) Joachim Hirsch, Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland (Parlament und Verwaltung 2.Teil), 1968,S.13.
- (37) Vgl. Hirsch (Fn.36), S.13.
- (38) Schupbert (Fn.29), S.220.
- (39) 安澤喜一郎『立法から見た予算制度』(交通日本社・一九五八年)二三頁。
- (40) Vgl. Albert von Mutius, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, VVDStRL 42, 1984, S.149f.
- (41) Vgl. Paul Kirchhof, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, NVwZ 1983, S.505.
- (42) 以上3ヶ所の引用いずれも、池田浩太郎「財政および財政学の生成と現状」大川政三編『財政論：理論・制度・政策の統合』(有斐閣・一九七五年)二頁。
- (43) 林栄夫「財政学方法論」同ほか編『現代財政学体系1ー現代財政学』(有斐閣・一九七四年)四〇頁。同様に、河野一之『新版予算制度(第二版)』(学陽書房・二〇〇一年)一三頁以下においても、予算制度は財政制度に一般に含まれる「収入の調達」(≡租税制度)や「支出の実行それ自身」(≡会計制度)等とは区別されていることが論じられる。
- (44) 川崎昭典『財政学』(弘文堂・一九九五年)一頁。
- (45) 金森久雄ほか編『経済辞典(第四版補訂)』(有斐閣・二〇〇五年)四四九頁。

- (46) 神野直彦『財政学(改訂版)』(有斐閣・二〇〇七年)四頁以下では、政府に関係した「貨幣現象」として財政を説明する。そして同書一五頁以下では、政府を経済主体とする「単位経済」としての財政があるとともに、政府、家計、企業というそれぞれの単位経済を相互に結びつける経済関係が想定されるとする。思うにこのような関係全体が国家の「財政」と称されることも場合によってはあり得るわけで、そのような場合にはきわめて広い財政概念が登場することにもなる。
- (47) 田中二郎『新版行政法・下巻(全訂第二版)』(弘文堂・一九八三年)二〇五頁以下。
- (48) 美濃部達吉『日本行政法・下巻』(有斐閣・一九四〇年)一〇四七頁。
- (49) 森恒夫「現代の財政をいかにとらえるか」同編著『現代財政学』(ミネルヴァ書房・一九九四年)五頁。
- (50) 森・前掲注(49)六頁。
- (51) 本文における考えが参考とする枠組として参照、確井光明『公的資金助成法講義』(信山社・二〇〇七年)一頁以下。ここでは公的資金助成の範囲を画定する上で、行政主体がそれ以外の法人を経由して助成する場合や、行政主体自身の歳出に由来しない資金が混交した源資による助成の場合などが含まれている。
- (52) 田中・前掲注(47)二〇六頁。なお同頁では本文にて引用した部分に続き、括弧書にて、「ただし、かかる収入も一旦庫に帰属した以上、これを管理する作用は財政作用にほかならぬ」とされているが、これは収入を得る契機となった作用と、収入として得られた金銭を分離して考えているためである。このような理解は伝統的に見られるものであり、同様に、渡邊宗太郎『改訂日本國行政法要論・下巻』(有斐閣・一九五二年)二七九頁では、国の財産の取得に関する「作用そのものの性質の如何に拘わらず」取得された財産は国の財力を構成することになり、その管理作用は財務行政の領域に属することになるという指摘がなされる。

(53) 参照、美濃部・前掲注(48)一〇五〇頁以下、田中・前掲注(47)二〇六頁以下。

- (54) 参照、美濃部・前掲注(48)一〇五二頁以下。もっともそこでは、両者を財政法の範疇に含めるものの、「財政の作用は管理作用と権力作用との二種を包含するものであるから、財政法は先ずこれを会計法即ち管理作用に関する法と財政権の法即ち権力作用に関する法との二大区別に大別することができる」として議論の出発点として二区分は意識されていた。ちなみに同頁以下では、会計法、租税法、専売法、財政下命及財政強制制というように、徐々に権力的色彩の強いものへと財政法を区別の上、順次検討が加えられている。
- (55) 参照、杉村章三郎『財政法(新版)』(有斐閣・一九八二年)五頁以下。なお、田中・前掲注(47)二一五頁以下も、美濃部達吉博士の整理したシステムを形式的には踏襲し、財政法の中で財務会計法、租税法、専売法の各分野を節立てして順に論じているが、実質的には「財務会計法」に相当な比重が置かれ、もはや「財政法」とは財政管理法そのものであるという流れに沿っている。
- (56) 杉村・前掲注(55)三頁。
- (57) 小村武『予算と財政法(三訂版)』(新日本法規・二〇〇二年)四九頁。
- (58) 参照、神野・前掲注(46)七頁。同じく歳入・歳出を伴う家庭の家計あるいは一般私企業の会計と財政が異なる点は、「量出制入」すなわちはじめに歳出規模が決定され、それを前提に歳入が決められることであるとされる。家計や企業の会計が、歳入(所得や利益)を前提に歳出(消費や投資)が決まるのとは逆であると説明される。
- (59) 神野直彦『財政のコントロール・システム』森恒夫編著『現代財政学』(ミネルヴァ書房・一九九四年)五六頁。
- (60) 池田・前掲注(42)二頁。
- (61) 川北力編『図説日本の財政(平成一六年度版)』(東洋経済新報社・二〇〇四年)四六頁。なお、同書翌年度版からは引用部分の記述が存在しない。

説

(62) Vgl. Vogel (Fn.4), S.5.

論

(63) Haushaltsrechtの外延の確定につき、「公的資金、財産、債務の計画、使用、決算、統制に係わる法規範+公行政の担  
い手による、私法上もしくは公法上の施設における、財政と関連する運営から生じるその他財務上 (finanziell) の諸措置  
に關係する法規範の総体」と説明されている。Vgl. Mutius (Fn.40), S.155.