

ドイツの予算過程

成 田 憲 彦

はじめに

ドイツの予算（連邦予算）は、わが国と同様単年度主義であるから、やはりわが国と同様にほぼ1年を通じて、予算の執行と並行して次年度の予算の編成とそれに続く議会審議の過程が進行する。この過程においては、歳入と歳出の双方において数々の対立、調整、取引、妥協、裁定が行われて、国家の次年度の資金配分計画が決定される。それは当然ながら、ドイツの政治の最もベーシックな過程を構成するから、その様子を観察することは、ドイツ政治の基本的な構造や特質を知るうえで極めて重要な意味をもつ。

筆者は2016年2月に科研¹の調査でベルリンを訪れた際、連邦財務省で連邦政府による編成作業から連邦議会における審議までの毎年の予算サイクルを中心とした予算過程について、説明を受けた²。本論は、この際の説明を基にドイツの予算過程について概説するものである。

1. ドイツの予算制度の特徴

(1) 予算法

ドイツの会計年度は暦年で、1月に始まり12月に終わるので、日本の

1 「日本の議院内閣制統治の構造—予算・政府立法の比較制度分析を通じて—」（平成27年度科学研究費助成事業（基盤研究(A) 課題番号26245017）

2 2016年2月23日10時より連邦財務省で、同省主計局II A 4課（Referat II A 4）課長補佐Markus Münchow氏から話を伺った。

予算サイクルとは時間的なズレがあるが、それを除けば日本とドイツの予算制度に根本的な違いはない。それというのも、もともと日本は明治憲法で近代的な予算制度を導入するにあたって、プロイセンの制度を参考にしたからである。ただし、その際プロイセンの予算制度の特徴の一つでありながら、日本が意識的に採用しなかったものがあり、それが今日まで続く日本とドイツの予算制度の重要な相違点のひとつとなっている。当時のプロイセン及びその後のドイツにおいては、予算は法律であるのに対して、日本では予算は法律とは異なる国会の特別の議決型式とされていることである。

ここでは予算の法的性格に関する議論には深入りしないが、ドイツ以外の主要各国においても予算は法律であり、わが国のように予算は内閣が作成すれば既に予算で（日本国憲法第73条第5号、第86条）、ただ議院に法律の制定権とは異なる種類の議決権を与えているという国は例外に属する³。この点は、明治憲法において既にそうであったが、なぜ明治憲法で予算を法律にしなかったかについて、稲田正次氏は、ドイツ諸学者の説やロエスレルの答議によるものとし、井上毅の乙案本條の各国憲法参照のところにも「豫算ヲ以テ一ノ法律トスルハ大抵各国ノ同キ所ナリ而シテ近來憲法学者ノ論ニ豫算ハ行政事務ニシテ議院ノ認可ヲ受クルニ止マリ法律ト同一ノ類ニ非ス云々」と書かれているとしている⁴。稲田氏はまた、ロエスレルが国会には予算承諾権を与えるべきでなく、国会の予算議定権は一層下等の権として現行の法律及び国君の憲法上の行政権に従属せしめなければならないと強調したのに対して、井上は議院の予算議定権の過度の制限には賛成しなかったとしている⁵。いずれにしても、藩閥政府が予算をできるだけ民党の手の届きにくい聖域にしておきたかったであろうことは、想像に難くない。

3 この点は一般国民にはやや難解と思われることもあり、メディアは国会提出前の予算を法律と法律案の類推から「予算案」と表現しているが、厳密にはこれは正しくない。日本の制度においては、内閣が作成すればそれは既に「予算」である。

4 稲田正次『明治憲法成立史』下巻、昭和37年、有斐閣、98頁。

5 同上、99頁。

本題から更に離れるが、明治憲法から日本国憲法に変わる際に、なぜ予算が法律とされなかったは、解明されるべき課題であろう。マッカーサー草案は、内閣はannual budgetをprepareすると規定し、外務省はこれを「作成」と訳したが、マ草案を下敷きに日本側が起草した三月二日案からは「調整」となり、しばらくこれが維持された後、憲法改正草案（四月一三日草案）で「作成」となった。マ草案のprepareと現行憲法の「作成」では、予算の決定権限の所在が異なって解釈される余地があるであろうが、当時の日本側関係者の証言を見ても、そうなった具体的な経緯はわからない⁶。

元に戻って、予算を法律で定める場合も、法律の形式や内容は国によって様々である。例えばイギリスとアメリカでは歳出は歳出法（Appropriation Act）として制定され、これに対してフランスでは歳入と歳出を一の予算法（loi de finances）で定めている。

ドイツにおいてもフランスと同様に歳入と歳出をひとつの予算法（Haushaltsgesetz）で定めている（基本法第110条（1）項、（2）項）。法律であるから、その制定手続きは、憲法が定める例外を除いて一般の法律と異ならず、予算に対する議会の関与は議会の立法権に基づいて行われる。

予算法は、フルタイトルは「〇〇予算年の連邦予算を確定する法律（〇〇年予算法）（Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 〇〇（Haushaltsgesetz 〇〇）」といい、最初に「この法律に別表（Anlage）として掲げる〇〇予算年の連邦予算は、××ユーロの歳入及び歳出をもって確定される」と規定して、法律本体では予算の骨格や公債の許容額、予算の執行に必要な権限関係等を規定し、歳入歳出の細目を記載した予算そのもの（Haushaltsplan）は別表の形をとる。予算は、全体像を示す一の総括予算（Gesamtplan）と省その他の連邦の三権の最高官庁ごとの多くの個別予算（Einzelpfan）から成る。予算法

6 入江俊郎「日本国憲法成立の経緯」『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題』昭和51年、第一法規出版、197頁以下。佐藤達夫著・佐藤功補訂『日本国憲法成立史』第三巻、平成6年、有斐閣、15頁以下。

案本体は10頁程度、総括予算は100頁程度で、個別予算や提案理由を含む法案全体は3,000頁近くに及ぶ(2017年予算法案は2,972頁)。予算法案は連邦議会のホームページで、成立した予算法は連邦官報で(オン・ラインでも利用可)見ることができる。

(2) 均衡予算

予算が法律として制定される他にドイツの予算制度の特徴としては、様々な予算原則が憲法で規定されていることがあげられる。連邦国家としての性格を反映して、予算に係る連邦と州の関係について詳細な規定が置かれているが、他にも均衡予算の原則が憲法に明記されている⁷。

基本法第110条(1)項後段には、予算は収入と支出が均等になるものとする旨の規定があり、この規定は1949年の基本法制定時からある⁸が、一方で「非常の必要がある場合」には原則として「特定の支出目的」のために起債を行うことができる旨の規定があり、これが抜け道となっていた。しかし2008年9月のリーマン・ショック後の経済対策もたらした公債残高の増加に対処するために、2009年6月に基本法第109条及び第115条を改正して、連邦及び州の予算は信用による収入によることなく収支を均衡させなければならないこととした。ただし、名目GDPの0.35%までは特別の理由なしに認められ、また自然災害等の緊急事態の場合は償還計画を策定したうえで連邦議会の多数で借入限度額を超過することが許されることになっている。

このような均衡予算原則の適用には、毎年の財政赤字の削減等の準備期間が必要なので、連邦は2016年から、州は2020年から適用される旨規定された(基本法第143d条(1)項)。連邦については2015年予算から起債のない均衡予算が実現したが⁹、州については2020年予算から総ての州

7 ドイツの均衡予算の憲法規定については、渡辺富久子「ドイツにおける財政規律強化のための基本法の規定」『外国の立法』(国立国会図書館調査及び立法考査局)263号、2015年3月、77頁～92頁、財政制度等審議会『財政制度分科会 海外調査報告書』平成26年7月、81頁～101頁を参照。

8 基本法制定時には第110条(2)項後段。

9 渡辺前掲論文、82頁。

で達成できる見込みとはなっていないという。

(3) 「ボトムアップ」から「トップダウン」へ

均衡予算原則はまた、ドイツの予算編成過程を大きく変えることになった。それまでドイツの予算編成は、要求官庁が連邦財務省に予算要求を行う「ボトムアップ」方式によっていたが、2012年予算から人件費を除く重要事項の基準値 (Eckwerte)^{10,11}を予め閣議決定して要求に対して枠をはめる「トップダウン」方式に変更されたのである。筆者が連邦財務省を訪問したのは2016年2月で、旧方式から新方式に移行してまだ間もない頃で、担当者はしきりと「従来はこうしていたが、現在の方式では」という説明の仕方をしてきた。現在のトップダウン方式による具体的な編成手続きについては後述する。

(4) 連立政権協定と予算編成

トップダウン方式と関連するものとして、もうひとつ述べておかなければならない点は、制度というより運用というべきであろうが、予算の骨格、特に政治的判断に係る部分が、連立政権の樹立のための政党間の連立政権協定で予め決定されていることである。戦後のドイツの政権は総て連立政権で、政権に加わる政党間で連立政権協定 (Koalitionsvertrag) が締結されるが、この協定は通常政党間での時間をかけた精力的な交渉の結果作成される極めて詳細なものである。例えば2013年9月の総選挙の結果発足した第3次メルケル政権は、キリスト教民主同盟、キリスト教社会同盟 (この2党は院内で統一会派を作る姉妹政党である) と社会民主党のいわゆる大連立政権であるが、総選挙の投票日は9月22日、連立政権協定合意の署名は12月16日で、ほぼ3か月近くをかけて協議が行われた。その協定書¹²も185頁に及ぶ浩瀚なものであり、従って予算を含むドイツの政策過程は、

10 Bundesministerium der Finanzen, *Das System der öffentlichen Haushalte*, August 2015, S. 31.

11 連邦財務省で英語で説明を受けた際は「ベンチマーク (benchmark)」という語が用いられた。

12 *Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 18. Legislaturperiode.

連立政権協定によって予め決定されているものを実施していただくの過程との見方も可能である。もしそうなら、政府の予算編成も、政治的過程というよりは極めて実務的な作業過程ということにもなる。

この点について連邦財務省の担当者は、「連立政権協定には解釈の余地がある」と説明した。このことは、連立政権協定の拘束下においてもなお、連邦政府内における予算の編成過程と連邦議会におけるその審議過程の双方で、十分にポリテイクスが成立し得ることを意味する。確かに浩瀚な法律でも解釈をめぐる争いは尽きないから、大部の連立政権の協定書でもそれはあり得ることであろう。このことを確認できたことは、今回の調査での大きな収穫のひとつであった。

2. ドイツの予算サイクル

連邦財務省では、「予算サイクル」¹³という英文の一枚物の図を用いて説明を受けた。原資料は、カラーのイラストだが、そこに記載されている「予算及び財政計画のための重要事項の展開」の諸事項とその時期を抜き出して一覧表にしたのが次ページの表である。併記したドイツ語は、その後入手した類似の資料¹⁴と連邦財務省による予算の説明資料¹⁵から抜き書きしたものである（英文資料をベースにしているので、一部ドイツ語と合わないものもある）。

1年間の予算サイクルは、大きく分けると政府案の取りまとめ（Aufstellung des Regierungsentwurfs）と、議会の審議手続き（parlamentarisches Verfahren）からなっている。日本では、与党の事前審査によって、政府案の取りまとめと議会審議は実質的に半分だけ（与党の部分だけ）重なっているが、ドイツでは後述するインフォーマルな接触を別にすれば、制度化している日本の与党の事前審査に相当するものはなく、ふたつの過程は独立している。

13 Bundesministerium der Finanzen (BMF), *Budget cycle*.

14 BMF, *Die Aufstellungen des Bundeshaushalts*.

15 BMF, *Das System der öffentlichen Haushalte*, August 2015.

表 ドイツ連邦予算のサイクル (Die Aufstellung des Bundeshaushalts)

事 項	時期
経済全般の中期展望 Einschätzung der mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	前々年 10月
作業グループによる中期税収見積 mittelfristige Steuerschätzung des Arbeitskreises	11月
年次経済報告 Jahreswirtschaftsbericht	前年1月
政府による年次経済報告予測の内部改定 Annahmen des Jahreswirtschaftsberichtes der Bundesregierung	1月
財務省税収見積 Steuerschätzung des BMF	1月
非人件費予算の基準値の閣議決定 (トップダウン) Kabinettsbeschluss über die Eckwerte des Sachhaushalts (Top-Down)	3月
基準値決定を実施するための各省への回状 Rundschreiben an die Ministerien zur Umsetzung des Eckwertebeschlusses	3月
各省の概算要求の受領 Eingang der Voranschläge der Ministerien	4月
経済全般の中期展望 mittelfristige Prognosen Wirtschaftsentwicklung	4月
人件費予算についての財務省との調整と交渉 Haushaltsgespräche zwischen BMF und Ressorts auf Personalhaushalt	5月/6月
予算と財政計画の政府案の閣議決定 Kabinettsbeschluss über Regierungsentwurf zum Haushalt und den Finanzplan.	7月
連邦議会と連邦参議院への予算の提出 (財政計画は参考情報として提出) Zuleitung Regierungsentwurf und Finanzplan an Bundestag und Bundesrat	8月
連邦議会での第一読会 erste Lesung des Entwurfs in Bundestag	9月
報告者の協議開始 Beginn der Berichterstattegespräche	9月
連邦参議院での第一読会 erste Beratungsdurchgang in Bundesrat	9月
連邦議会予算委員会での審査開始 Beginn der Beratung in den Bundestagsausschüssen	9月
経済全般の中期展望 Einschätzung der mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung	10月
中期税収見積 mittelfristige Steuerschätzung	11月
縮括り審議 Abschlussberatung im Haushaltsausschuss des Bundestages	11月
連邦議会での第二・第三読会 zweite und dritte Lesung im Bundestag mit Abstimmung	11月
連邦参議院での第二読会 zweite Beratung im Bundesrat	12月
連邦官報での公布 Verkündung und Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes mit Haushaltsplan	12月

(1) 政府案の取りまとめ

政府案の取りまとめの過程は、広くは表の最初に掲載された前々年10月の「経済全般の中期展望」から始まるが、しかしこれは翌年の予算の編成のためだけに行われる作業ではない。もっぱら翌年の予算編成のための最初の作業は、3月の非人件費予算の基準値の閣議決定である。既に述べたように、2011年予算まで「ボトムアップ」型の予算編成手続きが取られていたが、2012年予算から人件費を除く予算は、まず閣議で「基準値」(Eckwerte)を決め、その枠内で各省が要求する「トップダウン」方式に改められた。

基準値は機能的にはわが国の概算要求基準に当たるが、概算要求基準がその現在の正式名称が示すように「予算の概算要求にあたっての基本的な方針」とどまるのに対して、基準値は個別予算(省ごとの予算)の歳入・歳出の枠を具体的な数値で定めるものである¹⁶。また財政計画(Finanzplan)は現在の予算年から5年間(これから取りまとめる予算案に係る年の翌年から3年間)の個別予算の計画額である。つまり予算は現在執行中のもの、基準値は来年の予算の取りまとめのために決定されたもの、そしてその先の3年分が財政計画で示されるということになっている。基準値も財政計画も連邦財務省が原案を用意するが、同省での説明では、原案作成の過程で連邦財務省は各省とテクニカルな交渉を行うとのことであった。

予算を含め現在の日本の政策過程においては、与党の事前審査によって政府案の取りまとめと与党による政治的調整が並行して進められるが、これに対してドイツでは「政治的調整は議会に行ってから」との説明がなされたものの、実際はこの建前がどの程度厳密に行われているのかは、同行の筆者以外の研究分担者にとっても関心が持たれるところであった。

「調整」ではないが、政治的配慮は連邦財務省が実務的作業を担う政

16 BMF, *Das System der öffentlichen Haushalte*, August 2015, S. 30. 基準値の具体的内容は連邦財務省のホームページに掲載される。例えば2018年予算のための基準値は、同ホームページに、*Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2018 und zum Finanzplan 2017 bis 2021* として掲載されている。

府案の取りまとめ段階でも行われる。与党間の連立協定はトップレベルのプライオリティの配慮事項とのことであった。また政権の政治的な優先政策は首相府が判断すると説明を受けた。借入金の額は「ポリティカル・クエスチョン」であるという説明も繰り返された。これについても首相府が関与するという。首相府は、官僚機構と政治との結節点のようで、この点は基本的に官僚機構である日本の内閣府や内閣官房とやや性格を異にするところといえよう。

官僚機構が政府案の策定過程でどの程度政治の側と接触を持つかは、連邦財務省では聞けなかったが、同じ現地調査の一環として連邦議会の会派スタッフから説明を聴取した際に、法案についてであるが、政府案の作成段階で省が会派の専門家に相談したり、またワーキングレベルで官僚が議員とインフォーマルな人的接触をもったり、食事など個人的な接触もなされるとの説明を受けた。政府案の段階は行政過程で、政治的調整は議会において行われるという建前はあるが、実際には政府案の段階でも一定のインフォーマルな調整があり得るものと思われる。その意味では、政府と議員（議会ないし党）の分離は日本よりは徹底されているが、イギリス程には厳密ではないと言えるようだ。

更に会派スタッフからは首相と会派のトップなど最高レベルの調整の話も聞いたし、政府の予算を統括する財務大臣の調整力は、首相の支援や会派や党内の支持など大臣の政治力に依存するとの指摘もあり¹⁷、政府案の取りまとめ過程でも様々な形で政治が関わってくるのは、ドイツといえども当然のことと考えられる。

(2) 議会での審議

日本との違いという点では、政府案のとりまとめ段階よりも議会での審議段階の方が彼我の差は大きく、かつその程度ははなはだしいと言ってよい。近代的憲法の制定にあたって、既述のように予算制度を含めてプロイセンから学びながら、技術的性格の強い政府過程よりも、政治的事情に左右され易い議会過程において違いが拡大したということは、あ

17 Wolfgang Ismayr, *Der Deutsche Bundestag*, Leske + Budrich, Opladen, 2000, S. 357.

る意味で当然である。そしてその違いの具体的なかたちを吟味することで、日本とドイツの基本的な政治構造とまた両国の歩んだ歴史の相違も知ることができるように思われる。

A. 審議における与野党の実務的協働

日本人の目から見たドイツの予算の議会審議の特徴は、与野党が協力しながら実務的に審議を進めるという点にある。実務的の具体的な内容は、順次述べるが、象徴的なのは、2017年予算法案について連邦議会のホームページで紹介されたその審議スケジュールである。2017年予算法案は、2016年7月6日に閣議決定されて、8月12日に連邦議会に提出されたが、9月6日から始まる審議の予定を伝えた前週の8月29日（月曜日）の連邦議会のホームページ¹⁸では、先のこととして「連邦議会は、11月25日金曜日に予算法案の記名投票を行う。これは暫定的な議事日程で、変更の可能性もある」と紹介された。そして実際に連邦議会は、11月25日に第三読会で予算法案の最終表決を行った。

予算の成立時期がそのまま政治的勝ち負けを意味し、与野党の攻防の焦点となる日本から見て、予算法の最終表決の予定が2ヶ月前半に、それも中立的な連邦議会のホームページで暫定的と断りながらも紹介され、その通りに実施されるということは、ドイツの予算審議スケジュールが政治的抗争とは無縁で、審議自体が極めて実務的な性格の作業として行われていることを示していよう。

次に与野党の協力の意味だが、この点を象徴的に示すものとして、予算委員長は野党第一党から出るという慣行があげられる。この点は連邦財務省での説明でもドイツの予算審議の特徴として紹介されたが、キリスト教民主同盟／社会同盟と社会民主党の大連立である現在、野党第一党は旧東ドイツの政権政党だったドイツ社会主義統一党(実質は共産党)の流れを汲む左翼党で、予算委員長は同党から出ている。この点も、予算委員長が衆議院の常任委員長の中でも一際格が高く、通常閣僚経験が

18 Deutscher Bundestag, *Bundestag berät den Bundeshaushalt 2017*. (<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw36-vorschau-haushalt/437784>) (2018. 1. 15)

ある与党の大物政治家が就任する日本と対照的である。

予算を含む日本の政府議案の審議においては、与党の事前審査によって、国会に提出された段階で、与党は「あとは通すだけ」であり、これに対して野党は「これからが出番」となるという与野党の立場の極度の非対称性が存在する。この点ドイツでは、与党も野党も議会への提出後に等しく審査が始まることから、両者の立場に基本的な差はない。

しかし、このこと自体は先進国の議会ではほぼ共通しているし、日本も戦後しばらくまではそうだった。他の先進国の議会と比べたドイツの特徴のひとつは、審議における与野党の協働関係の強さにある。レイプハルトが民主主義のパターンとして多数派支配型とコンセンサス型の分類を設けたことはよく知られているが、議会の審議のあり方のパターンについても、イギリスなど多数派が主導するものと、ヨーロッパ大陸の一部など各会派が対等に協力関係に立つタイプがある¹⁹。ドイツは後者の代表で、いわゆる5%条項によって小会派が排除されていることもあり、総ての会派から副議長が出ること、議院運営がやはり総ての会派から構成員が出る長老評議会（Ältestenrat）での合意形成を旨として行われていること、常任委員長が議席に応じて与野党に配分されることなどは、その表れであり、野党第一党から予算委員長が出るのも、そのようなドイツの議会の特性を反映したものと言えよう。

B. 第一読会

政府の予算法案は通例夏休み中に議会に提出され、夏休み明けの第一週が予算の第一読会になる²⁰。この間各会派の作業部会は、政府案の検討と会派の方針決定を行う²¹。2017年予算の例では、政府による予算案

19 レイプハルト自身は、コンセンサス型民主主義の議会の特性としては、対等な二院制をあげている。Siehe Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale Univ. Press, 1999, p. 200.

20 SPD-Bundestagsfraktion, *Bundestag beginnt Haushaltsberatungen 2017*. (<https://www.spdfraktion.de/themen/bundestag-beginnt-haushaltsberatungen-2017>) (2018. 1. 15)

21 Deutscher Bundestag, *Der Bundeshaushalt*. (https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/haushalt_neu/haushalt) (2018. 1. 15)

の議会提出は2016年8月12日で、第一読会は9月6日(火)から9月9日(金)まで連日行われ、財務大臣の演説を皮切りに、通常各個別予算ごとに105分ずつ担当大臣の演説を含む一般財政討論(Allgemeine Finanzdebatte)が行われた²²。9月7日(水)には、首相・首相府の個別予算の一般財政討論にメルケル首相が登場し、各会派代表も加わって4時間にわたる第一読会のハイライトの「エレファント・ラウンド(Elefantenrunde)」が行われた²³。そして9月9日(金)に締括り討論(Schlussdebatte)が行われ、予算法案は予算委員会に付託された。

C. 委員会審査

委員会審査は、2か月以上にわたる長丁場の作業である。主務委員会では予算委員会だが、省ごとの個別予算はそれぞれ所管の常任委員会でも審査される。

審査の中心となるのは、委員長と報告者(Berichterstatter)である。報告者の役割は広範で、委員長と共に審査を主導し、審査結果を取りまとめ、報告書に署名する。またそのために予算の内容と主な政治的課題を理解し、専門家や各界の意見、利益団体の要望、メディアの見解等にも通じ、会派との連絡役も務める²⁴。

連邦議会の議事規則では、報告者は案件ごとに1名又は複数名を、委員会で異議がない限り委員長が指名することになっている(議事規則§65)が、実際は会派の提案に基づいて指名されている²⁵。案件ごとというのは、記録を見ると議事日程、つまり議題ごとになっており、例えば財務大臣が委員会に何かを報告するというような単なる報告事項にも報告者がつけられている。予算委員会の場合には、個別予算ごとに報告者がおり、別に委員会を代表して総括的に本会議に報告する報告者もい

22 *supra* note 18.

23 *Ebenda*. 報道で首相の予算演説とされるのはこの演説。なお、報道を見ていると、予算審議に限らず、総選挙での党首テレビ討論など、各党の党首が勢ぞろいするのを「エレファント・ラウンド」と呼ぶようである。

24 Susanne Linn und Frank Sobolewski, *So arbeitet der Deutsche Bundestag*, Neue Darmstädter Verlagsanstalt, 2016, S. 115.

25 *Ebenda*.

る。報告者は簡単な案件では1名だが、少し大掛かりな案件になると複数指名されており、個別予算を審査する各常任委員会でも全会派から1名ずつの計4名が指名されている。予算委員会の総括的報告者については、左翼党の予算委員長が同党からの報告者を兼務している。

予算が予算委員会に付託されると、表にあるようにまず各会派の報告者による協議が行われ、審査の進め方について話し合われる。委員会審査は、原則として非公開で行われるが（議事規則§69(1)）、秘密会というわけではない。基本法は、連邦参議院及び連邦政府の構成員とそれらの委託を受けた者は、連邦議会及び委員会の総ての会議に出席でき、いつでも発言を認められると定めている（第43条(2)項）。この規定により連邦と州の官僚が常時出席し、議論にも加わり、修正のための技術的支援も行う²⁶。またメディアも入り、傍聴も許される。非公開ということは、国民に聞かせるための演説の場ではないということで、委員会審査においては政府案の修正のための議論が中心となり、会議の雰囲気も同僚的なものとされる²⁷。

なお、本会議も含めてだが、連邦議会の審議の特徴のひとつとして、動議や賛否が会派によって行われることがある。例えば日本では、法案その他の議案や動議の提出は、実際には会派によって行われていても、手続き的には個人の名で行われる。しかしドイツでは個人の名によるものも皆無ではないが、基本的には会派の名により提出され（会派を構成することができる人数である総議員の5%でも提出可）、議事速記録は別にして、審査報告書の類では議案や動議の提出、賛否については通常会派の名が現れるだけである。実態のみならず、形式においてもドイツの連邦議会は会派によって構成される議会である。

既述のとおり、議会での審議は予算の政治的調整の場であるから、主導権は議会の側にあり、議会が自律的に修正を判断するが、連邦と州の官僚が出席して直接それぞれの立場や見解を表明する他、連邦財務省で

26 *Ebenda*, S. 116.

27 *Ismayr, a.a.O.*, S. 360.

の説明によれば、首相府が与党に働きかけて政府の意向の実現に努めるという。

審査の経過は、予算委員会の最終報告書で具体的に知ることができる。2017年予算についての最終報告書 (Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9826) は、124頁に附表のついた浩瀚なもので、各常任委員会や予算委員会における各会派の議論や修正の経緯が詳細に記されている。それによるとまず各常任委員会が9月下旬にその所管する省や事項に係る個別予算について審査を行い、委員会としての意見が表明された。委員会の中には、政府の予算案を異論なく承認したものもあれば、予算の修正やその他の希望事項などの意見表明を行ったものもあり、防衛委員会に至っては49項目の意見 (動議) を採択している。

予算委員会自身は、9月21日から11月10日まで8回の会議で、各個別予算の審査を行った²⁸。そして予算委員会としては24の個別予算のうち大統領・大統領府、連邦参議院、憲法裁判所、会計検査院の4つの個別予算を与野党共同修正のうえ全会一致で可決、連邦議会とデータ保護・情報の自由受託者の2つの個別予算を連立与党と左翼党で修正のうえ可決、その他はキリスト教民主同盟/社会同盟と社会民主党の連立与党の修正案を採択したうえで、連立与党の賛成、野党の反対で可決した。総ての個別予算が議会で修正されたわけで、結果的に4億ユーロの増額修正になった。

そして11月10日の予算委員会の最終審査で、修正された金額による予算が最終的に連立与党の賛成、野党の反対で可決された。その後予算法案の討論・採決が行われ、連立与党の修正案を可決し、左翼党の修正案を否決して、法案自体は連立与党の賛成、野党の反対で可決された。

D. 第二読会・第三読会

委員会が決定するのは、本会議への議決勧告 (Beschlussempfehlung) であり、これを受けて本会議の第二読会が開かれる。第二読会では、総

28 予算委員会の開催状況は、最終報告書ではなく、連邦議会のホームページの予算委員会の箇所 (<https://www.bundestag.de/haushalt>) のDokumenteから知ることができる。

括的議論の後、個別予算ごとに委員会の議決勧告の他、新たな修正動議も受け付けて記名採決が行われる。2017年予算については、連邦議会の会議記録²⁹によれば、2016年11月22日、23日、24日、そして25日の午前9時から11時まで第二読会が開かれ、野党による新たな修正動議も提出されたが、すべて否決された。第三読会は、もし第二読会で新たな修正案が可決されれば、その印刷配布の2日目以降でなければ開けないが(連邦議会議事規則第84条b))、今回はなかったので、第二読会終了後直ちに11月25日午前11時5分から第三読会が行われ、記名採決により賛成458票、反対115票で政府案を委員会の議決勧告どおり修正可決した。

E. 連邦参議院での審議

ドイツは議会制度の分類としては連邦議会 (Bundestag) のみの一院制であり、法律は連邦議会によって議決される (基本法第77条(1)項)。しかし一定の条件と態様でドイツ独特の憲法機関である連邦参議院 (Bundesrat) が立法に関与し、このため連邦参議院は上院的機能も果たすことになる³⁰。ただ、通常の二院制と異なるところは、二院制であれば法律となるためには必ず両院の議決が必要だが、ドイツではそうはなっていないところで、この点は後に具体的に示す。

連邦参議院は、もともと16ある州が連邦の立法、行政及びEUの事務に関して連邦に協力するための機関 (基本法第50条) で、基本法は「連邦参議院は、州政府の構成員によって構成され、州政府が任免する。それらの者は、州政府の他の構成員によって代理されることができる」と規定する (第51条(1)項)。これに基づく州政府からの構成メンバー及びその代理は州ごとに決まっているが (多くは州首相以下重要閣僚)、それ以外の者も委任により会議に派遣されることができるので、実際には会議の種類やテーマに応じて官僚を含む州政府の幅広いメンバーが出席する。特に委員会で連邦政府提出の議案が審査されるときは、連邦と州の官僚が出席して双方の対話の場となる³¹。

29 <http://www.bundestag.de/tagesordnung?week=47&year=2016> (2018. 1. 20)

30 Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 9. Auflage, Springer VS, 2015, S. 290.

通常の法律については、連邦政府は連邦議会に法案を提出するのに先立って、これを連邦参議院に送付し、連邦参議院は原則として6週間以内にこれについての見解を決定するが、予算法案については、連邦参議院に送付すると同時に連邦議会に提出され、連邦参議院は原則として6週間以内に見解を決定する（基本法第110条(3)項）。政府は連邦参議院の見解に政府の意見を付け加えて連邦議会に送付し、連邦議会はこれにより審議にあたって州の見解を考慮に入れることができる³²。

2017年予算法案についてみると、政府が連邦議会に提出したのと同じ2016年8月12日に、同法案は連邦参議院に送付された。そこで連邦参議院は、財政委員会での審査を経て、6週間の期限ぎりぎりの9月23日に本会議で見解を決定した。この見解は、連邦参議院のホームページで見ることができるが³³、予算についての具体的な要望ではなく、現下の経済情勢等についての連邦参議院の認識を披歴したうえで、「連邦参議院は、連邦が州に対して適切な支援を提供してくれることを期待する」など抽象的な要望を記載した比較的短い（4頁）ものである。無論、州の総意として連邦予算について具体的な要望事項が出てくれば、それが記載されるであろう。

次に予算法案も法案であるから、連邦議会が可決した後に連邦参議院は通常の法案と同様にその成立に関与することができる。その手続きであるが、基本法第77条によれば、連邦議会が議決した後法案は連邦参議院に送付され、連邦参議院はこれを受け取ってから3週間以内に、法案を審議するための両院合同の委員会（Vermittlungsausschuss）の招集を請求することができる。もし連邦参議院が期間内にこの請求をしなかった場合は、法律は成立する。法律の中には、連邦参議院の同意を必

31 <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/ausschuesse/ausschuesse-node.html> (2018. 1. 10)

32 https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/haushalt_neu/haushalt (2018. 1. 10)

33 [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0301-0400/400-16\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0301-0400/400-16(B).pdf?__blob=publicationFile&v=5) (2018. 1. 22)

要とする法律があり、この場合は別の手続きがあるが、予算法は連邦参議院の同意を必要としない法律である。

2017年予算法については、連邦参議院は、3週間の期間が満了する当日の2016年12月16日に、両院合同の委員会を請求しないという財務委員会の勧告のとおり議決を行った。これで予算法は成立し、12月20日にガウク大統領、メルケル首相、シヨイブレ財務相が署名し、12月23日の連邦法律官報（Bundesgesetzblatt）に掲載され、2017年1月1日から施行された。

考察

ドイツの予算は、歳入・歳出を含むひとつの予算になっており、いくつもの細分化された法律や議決から構成される英米の複雑な予算制度と比べると分かりやすく、日本人にはなじみやすい構造になっている。なじみやすいというのは、日本はもともとドイツの予算をまねたことも関係していようが、しかし一方で今日では日独の間で相違する点も多くなっている。

ドイツでは予算は他の先進諸国と同様法律であるが、日本では予算は内閣が作成するもので、法律ではないとされている。法律としなかったのは、明治憲法制定時には日本側の自覚的な選択だったが、それが日本国憲法でも踏襲されたのがどの程度自覚的だったのかははっきりしない。予算が法律でなくとも、国会の議決を得る必要がある限り、実際上の違いはないという考えもあり得るだろうが、しかし法律は国会が制定し予算は内閣が作成するというのでは、予算が成立しても歳入の裏付けとなる特例公債法が成立しないというような問題を理論的に解決できないなどの問題点があげられよう。

ドイツの予算の特徴のひとつとして、憲法（ドイツの名称は基本法）に多くの規定が設けられていることがあげられる。イギリスやアメリカはもとより、フランスやイタリアに比べても、憲法における財政の規定は詳細である。連邦国家であることから、財政に関する連邦と州の関係など規定しなければならないこともあるが、それ以外でも予算を含む財

政の仕組みや手続きに関して種々の事項が憲法で定められ、また時代に
応じて改正もされている。

近年重要な憲法原則として2009年の憲法改正により徹底化が図られた
のが均衡予算原則である。これにより、歳入と歳出は、原則として信用
による収入によることなく均衡させなければならないことになった。均
衡予算は、連邦では2016年からの実施予定がいち早く2015年予算から実
現されたが、州は2020年からの予定が遅れる見通しとなっているという。

本論の範囲外のことはあるが、ドイツは均衡予算を実現し、日本は
先進国中最悪の公的債務残高を有する事態になっていることは、実態ま
でを含めた彼我の予算政治の最大の相違点で、その原因は恐らく本体の
政治の質や仕組みにあると思われるが、具体的な究明は政治学の重要な
研究テーマとして今後期待したい。

均衡予算原則の実施に伴って、予算の政府原案の作成方法も、従来の
ボトムアップ方式からトップダウン方式に改められた。トップダウン方
式は、予め各省予算にあたる個別予算の歳入・歳出の総額（非人件費の
み）を閣議決定で定め、それから中身を決めるもので、原案を策定する
連邦財務省の力は増すことになる。均衡予算は、集権的な予算編成によっ
て実現されるということの意味し、そう考えると日本では財務省（従来
は大蔵省）は、集権的な力を有していたようであり、実は与党の力が強
く各省が族議員の応援を受ける日本型政治の中では、そうではなかった
のかもしれない。無論これも本論の範囲外のことである。

日本以外の先進国の中では特別のことではないが、政府による予算案
の取りまとめ過程は、あくまでも政府による自律的な過程で、政治的調
整は議会で行われている。ただし、政府の取りまとめも純粹に行政過程
というわけではない。政府を拘束するものとして連立政権合意がある。
ドイツの連立政権合意は浩瀚で詳細なものだが、しかし解釈の余地はあ
り、そこにポリティックスが成立する。また首相府が政権の政治的な優
先政策を判断するなど、政治による縛りも存在する。省が会派の専門家
に相談したり、官僚と議員との接触など、政府過程においても政治が総
て取り払われているわけではない。

しかし本格的な政治調整は、政府案の議会提出後であり、また日本との相違点が際立つのも議会過程においてである。

ドイツの予算の議会過程の特徴は、与野党共同の作業として極めて実務的なスタイルで行われているということである。連邦議会における審議スケジュールは、早い段階で決まり、予算の成立時期が与野党の政治的争いのターゲットとはなっていない。また予算委員長が野党第一党から出る慣行が示すように、審議は与野党が協力して行われ、非公開の委員会の審査の雰囲気も同僚的だという。一部に与野党共同修正や、全会一致での可決もあるが、多くは与党と野党は相反する採決ポジションを取る。これは予算に限らないが、ドイツの議会政治において、政策では対立しながら野党の委員長の下で同僚的雰囲気で審議が行われることを可能にしているものは何なのか、興味もたれる。

政治的調整は議会ですというものは単なる建前ではなく、政治的調整の結果、総ての個別予算が修正され、予算総額も変わる。委員会審査が非公開で行われるのも、国民に見せるためのものではなく、政治的調整としての修正作業が中心となっているからである。ただし、その政治的調整は政治の側からのみする一方的なものではなく、委員会審査に連邦と州の官僚も加わり、また首相府が与党と調整を図るなどして、政治、行政、自治体の間でバランスを持って調整が行われていることが伺われる。日本では、政治主導の掛け声のもとに、政治が一方的に決めるのが民主主義で、先進国ではどこもそうなっているような議論が行われているが、そんなことはない。

議会制度の問題としてドイツの予算審議に見習うべきことは多い。何よりも審議時間が長く、審議の密度も濃い。第一読会は本会議で4日間フルに行われ、各個別予算ごとに105分ずつ所管大臣の演説を含む一般財政討論が行われる。日本では、大臣は所管の予算について、衆議院では予算委員会分科会で、参議院では委嘱審査先の常任委員会で説明するが、大臣によっては会議録で数行の説明しかしなかったり、副大臣に任ずるケースもあるようだ。

委員会審査後も、ドイツでは第二読会で、2017年予算の場合3日プラ

ス2時間の個別予算審査を行っているが、日本は委員長報告、討論、記名採決で2時間足らずの審議である。

日本の場合、不思議なのは予算委員会での基本的質疑と一般質疑の後、衆議院では分科会、参議院では当該省を所管する常任委員会による委嘱審査によって、各省予算ごとに細部の審査を行うが、審査内容は質疑答弁だけで、討論も採決も行われないことである。戦前の帝国議会では、分科会でも討論と採決が行われたが、戦後すぐの頃は分科会では、採決は予算委員会で行うという動議を可決して分科会自身での採決を省略し、やがてその動議の提出と可決も省略されるようになったのである。従って現在の国会では分科会、委嘱先の常任委員会では審査を行っても、その予算の是非についての結論はなく、採決がないから修正案の取り扱いの機会もない。ドイツで個別予算が各常任委員会、予算委員会、本会議の第二読会のそれぞれで修正の是非と賛否が問われるのとは、極めて対照的である。日本の国会は、質疑と答弁の場で、意思決定を行って何らかの結論を得る場ではないということなのか、あるいは結論は決まっているから無駄なことはしないということなのか。日本の議会政治の根本的な問題点といえよう。

第二読会は委員会報告書が配布されてから2日目以降に行うとか、第二読会で修正案が採択されたときは、第三読会はその印刷配布の2日目以降に行うとかは、予算に限るルールではなく、またドイツに限ったルールでもないが、日本は学ばなければならないルールである。日本では、予算委員会でも可決した予算は、本会議に緊急上程³⁴され、上述のように2時間足らずで可決されるのが通例である。平成29年度予算の衆議院審議についていうと、2月27日午後1時3分に予算委員会が終了し、これを午後4時から開いた衆議院本会議に緊急上程して委員長報告のとおり可決した。他の重要法案も同じで、会派単位で賛否が決まっているのだから、さっさとやるというやり方は議会制度の本旨に照らして適当とは

34 予め作成し公表している議事日程に記載していない案件を、本会議で動議（緊急上程に関する動議）を可決して議題とすることを緊急上程という。

いえないのではないか。

最後に述べておかなければならないのは、ドイツの議会におけるドキュメンテーションのすばらしさである。ドイツでは、連邦議会でも連邦参議院でも、本会議録、議事日程などの他に、議案、動議（修正案など）、報告書などの審議に関する多様なドキュメントを網羅して通し番号を付したDrucksache（ドイツ語の意味は印刷物）という資料が整備されており、更にそれらのドキュメントを多角的に検索するためのDIP（Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge）というシステムが提供されていて、インターネットを通じても利用可能となっている。

しかしもっと素晴らしいのは、個々のドキュメントの内容である。連邦議会予算委員会の最終報告書が124頁に附表のついた浩瀚かつ詳細なものであることは前述した。政府提出の予算法案に付けられた提出理由では、10頁にわたって逐条的に解説がなされている。一般にドイツの法案は、理由の説明が充実していて、数行しかないような日本の法案の提案理由とは大きく異なっている。日本でも、政府法案を所掌している役所のホームページでは、グラフや図なども用いた解説でそれなりに説明に努めているものもある。しかし、政策情報の集約と伝搬が議会の重要な役目の一つであることを考えるなら、日本でも国会のドキュメンテーションは内容も含めもっと充実させられるべきなのではないか。

ドイツの予算過程から学ぶべきものは多いと言えよう。