

に融通することなきものとす。今、英國の實例に依て、預金組織の金庫制度を説明せん。英國に於ては國庫金の取扱は千八百六十六年の會計法第十條に據るものにして、同條に於て、關稅委員、內國稅委員、郵便局長等は各自徴收したる總金額の内より、戻稅、關稅の徴收せられたる貨物の再輸出に際して、返戻せらるゝ税金の割戻金、物産稅の徴收せられたる貨物の輸出に際して、返戻せらるゝ税金等を控除したる殘額を大藏省の指定する期日并に方法に従ひ、英蘭銀行又は愛蘭銀行に開き居れる國庫勘定の内に拂込む可し。其他國庫に納付する資金も盡く同勘定の内に入るものとすと規定せり。故に此規定の結果として、英國に於て國庫金は總て其徴收せらるゝ地域に従ひ、英蘭銀行又は愛蘭銀行へ入るものにして、蘇格蘭に於ける公納金は同地の六銀行が年々順次に之を取扱ひ、英蘭銀行に同送す。兩銀行は之が爲めに特に國庫勘定なるものを設くるも、條例の規定に據り、國庫勘定に屬する資金は總て其如何なる費目に充つ可きものたるを問はず、一團の基金として、之を取扱ふを得。各官廳が經費支辨の必要あるときは、之を會計検査院長に告知し、同院長をして國庫勘定に屬する資金の一部を當該官廳の權利に移す可き命令を英

蘭銀行に下さしむ。茲に於てか、國庫金は固定基金の經費に充てらるゝや、又は海軍陸軍等の一年經費に充てらるゝやの區別を生ずると同時に、各官廳は必要に従ひ、或は現金を以て、或は小切手を以て、自己の權利に移りたる資金を引出すを得るに至る可く、英蘭并に愛蘭の兩銀行は此結局の引出期限の到達するまで、預託せられたる國庫金を一般の營業資金とし、銀行の取引先を通じて、金融市場に融通するを得るものなり。

斯く預金組織に依て、國庫金を運用するときは、金庫の爲めに資金需給の投合を妨げ、又金融の疏通を傷くるが如きことなきを得べし。蓋し資金の需要をして其供給に投合せしむるは金融上最も注意を要する所にして、若しも其道を誤まらんか、之が爲めに金融市場の異變を免かる可からず。今、預金組織の金庫制度に於ては、例へば、一年中最も金融の繁忙なる季節と租稅の徴收期とが同時に相合するも、一旦民間の資金が租稅其他の形態を以て英蘭銀行に收納せられんか、銀行の營業資金は直に増加して、割引貸付に應ずる餘力を増進し、一方に入る所は他方に出て、毫も國庫金徴收の爲めに、特に金融の疏通を妨ぐるの憂なき道理なり。今日英國

内國税の内にて、所得税、家屋税、地租等の收入三分の二は毎年一月より三月に至る間に徴收せらるゝを以て、三月下旬より四月下旬公債元利金支拂期の到達するまでは、國庫金の残額は巨額に上り、英蘭銀行の政府預金一千萬磅に達するの例少なからず。若しも英蘭銀行が此國庫金を營業資金として、利用するの自由を有せざらんには、其金融上に及ぼす影響容易ならざるものある可しと雖も、幸に銀行に此自由あるが故に政府預金の残高増加するに隨て、一般の貸出増加し、此作用に依て、大に金融の調和を得るに至るものとす。之に反して米國の如き所謂獨立國庫制度 (Independent Treasury System) なるものを取り、國庫金を金融市場に疏通する道を絶つが故に、國庫金の保管を安全にするの點より云ふときは、完全無缺なれども、一旦租税其他の收入として本支金庫に入りたる資金は各官廳より經費支拂の請求なき限り、永く國庫に堆積して、市場に出づるの時なく、國庫金の收支平均を失し、其殘高多きときは、一國生産上に必要な資金を死藏するの結果を免かれざるなり。

佛蘭西に於ても、大藏卿直轄の下に在る主計官吏が經費を支辨するに當り、經費に超過する收入を存するときは、其差額は直に之を佛蘭西銀行に預入るゝを常と

す。佛蘭西銀行は全國重なる縣八十六に涉りて支店を有し、之を通じて大藏省と支拂事務長官との間に自由に國庫金の移動を行ひ、支拂事務長官の命令に依て、始めて國庫金の處分を行ふ。獨逸に於ては、各聯邦州に散在する現金取扱事務廳に於て要せざる殘高は總て獨逸帝國銀行に預入れられ、特別の場合に短期大藏省證券の發行に依て、收入を繰上げざる可からざるときには、帝國銀行自ら證券を割引して、此必要に應ず。

我國の金庫組織を見るに、其合一金庫制度を採用するは會計法の規定に於て、明瞭なりとす。即ち同法第四條に於て、各官廳に於ては、法律又は命令を以て規定したるもの、外特別の資金を有することを得ずとし、第十二條第二項に於て、國務大臣は其所管に屬する收入を國庫に收む可し、直に之を使用することを得ずとし、又第十三條に於て、國務大臣は其所管定額を使用する爲めに、金庫に向ひて、支拂命令を發す可しとしたるが如き、何れも右の事實を證明する規定と云ふ可し。而して金庫に關する事務は、會計法第三十一條に於て、政府は國庫金の取扱を日本銀行に命ずることを得るの規定に依り、日本銀行をして之に當らしめ、明治二十二年勅令

第二百二十六號に依て、金庫を第一、中央金庫、第二本金庫、第三支金庫に區別したり。此内、中央金庫は日本銀行にして、又日本銀行の本支店、出張所所在以外の地方に於ては、大銀行を選んで、之を本金庫とし、本金庫に於て、更に或る銀行を選んで、之を支金庫に充つ。然も日本銀行は中央金庫、本金庫、支金庫の現金出納又は保管に付き、政府に對して、一切の責任を負ふものなり。斯く金庫制度は略ぼ備はるに至れるが如くなれども、尙ほ預金組織を實行するの域に達せず。僅に明治二十七年法律第十六號に於て、國庫金出納上一時貸借の制を設け、其第一條に於て、國庫金出納上一會計年度間餘裕あるときは、相當の利子を徴して、之を當座預又は定期預として日本銀行に預入るゝことを得と規定し、保管組織に於ける金庫制度の缺點を免かれんとしたれども、固より歳計の大なるに對して、斯く預入るゝを得る金額の小なる以上は、其目的を達し得べきに非ず。近年國家財政の膨脹に加ふるに、官業擴張の爲めに、國庫收支の金額著しく増加したる際、依然として保管組織の金庫制度を維持するに於ては、其金融市場に及ぼす影響決して尠少なりとす可からず。然も我國銀行制度の發達未だ完全の域に達したりとす可からざる一方に、日本銀行を

して盡く本支金庫の事務に當らしむること亦不可能なりとすれば、姑息ながらも我國の金庫制度は現行の組織の下に、其弊害を抑制する方法を講じ、漸を以て其根柢を改むるの外に道なしとせざる可からざるなり。

最後に豫算施行の手續に關聯して多少の關係あるは國庫會計上に於ける時效の規定是れなり。蓋し國庫の會計に於ては、其範圍の廣汎なるに加ふるに、其關係の錯雜せるが爲め、之を整理するの必要上、普通の法律に於けるよりも、時效を短期にせざる可からず。我國の會計法に於ては、債權債務共に時效を五箇年としたり。即ち會計法の第十八條は政府の負債にして、其支拂ふ可き年度經過後滿五箇年以内に、債主より支出の請求若しくは支拂の請求を爲さざるものは、期滿免除として、政府は其義務を免かるゝものとす。但し特別の法律を以て、期滿免除の期限を定めたるものは、各其定むる所に依ると規定し、更に第十九條は、政府に納む可き金額にして、其納む可き年度經過後滿五箇年以内に上納の告知を受けざるものは、其義務を免るゝものとす。但し特別の法律を以て、期滿免除の期限を定めたるものは、各其定むる所に依ると規定したり。而して時效の中断は政府の負債に於ては債主の

爲す支出又は支拂の請求を以てし、政府に納む可き金額に於ては上納の告知を以てするの規定なり。

第二節 豫算施行上の問題—科目流用

豫算施行の方法に關聯して、第一に生ずる問題は、一會計年度の豫算施行中、豫算に計上したる歳入に不足を告げたる場合又は豫算に於て豫期せざりし事變の發生したる場合に、如何にして之に應ず可きやの一點に在りとす。固より一國が立憲政治の下に於て、議會に豫算の議定權を與へたる以上は、如何なる原因より歳入の不足を來し、又は臨時に歳出を生ずるに至れるやを問はず、總て當該年度に於ける追加豫算として、議會の協賛を求めざる可からざるは、原則として疑を挾む可からざる所なれども、議會には固と一定の會期あり。其閉會期に於て、小事故の爲めに、臨時に之を召集するが如き、官民共に其煩に堪へざると同時に、事件に依りては、議會の決議を待つ能はざるものある爲め、右の原則に對して、除外例を設け、行政上の自由を以て、斯る經費の必要に應ぜしめんとするものなり。而して其方法とし

て、廣く唱へられ、又實際に行はるゝものは、第一豫算に於ける科目の流用、第二特別の豫備金設置、第三財政上の緊急處分是れなり。本節に於ては、先づ科目の流用に就て論ず可し。

歳出豫算に於て、經費に就て、各種の科目を立て、之に應じて經費を配當し、又各科目に配當したる經費の總額を標準として、歳入の計畫を定め、以て歳出入の均衡を計上したる以上は、妄に各科目に配當したる金額を流用して、憚らざるの手段に出でんか、決して財政の確實を期するの道に適ひたりと云ふ可からず。唯或る種類の經費は之を要する事業の進行遅延せるか、又は物價に變動を來したるが爲めに、著しき餘裕あるに反し、他種類の經費には大に不足を告げたる場合に、雙方を流用して、以て長短相補ふの手段に出づるは、財政上便利なるに相違なしと雖も、斯くするときは、議會に於て歳出を各科目に分類し、其科目に從て經費を配當し、以て之に議決を與へたる趣意并に効果を没却するの結果を見るに至らざるを得ず。財政上の便宜を口實として、財政監督の本旨に反するが如き制度を設くるは、斷じて不可なりとす可し。

今、科目の流用に就て、英國現行の制度を見るに、千八百六十六年の會計條例は其第十一條に於て各科目の間に資金を貸借するを得ることを認めたり。即ち會計主務官 (Paymaster-General) が成規の手續に依り、英蘭銀行に預入れある國庫金を自己預入れの勘定に改めたる後は、此資金を以て實に其目的とする或る科目の經費に應ずるのみならず、他の科目の經費支拂にも之を供用するを得るの自由あれども、本來貸借の趣意より出でたるものなるを以て、年度内に必ず其關係を決済し、豫算に計上したる各科目の經費と實際支拂ひたる經費とを同額ならしめ、貸借の關係に依て各科目間に配當せられたる經費の高に増減を來さざることを期せざる可からず。此事たる、英國財政の制度極めて嚴重なるの事實を證明するものなり。而して千九百十二年固定基金法第四條に於て、大藏省の認可を経るときは、海陸軍經費は其各科目内に於て、流用を行ふを得ること認められたり。但し科目流用を行ひたる場合には、議會開會中には其三週間以内に、其閉會中には開會後三週間以内に之を報告するを要す、陸海軍の經費に此特例の認められたるは、兩者の行政が製造并に請負に關係する所多く、他の行政と一律に見る可からざる事情あるを以

なり。佛蘭西に於ては之と稍や趣を異にし、或る制限の下に科目の流用を行はしむ。即ち豫算の施行に當り、歳出入均等を得ず、歳出歳入に超過したるときは、之に對して如何なる方法を取るやと云ふに、其違算にして豫算に計上せざる費目より出でたるものなるときは、之を如何ともする能はざれども、若しも豫算に計上したる科目に關するものなるときは、大統領は必要に應じて、其金額を増加し、他に餘れる金額を以て、之を補ふを得べし。今、此制度の由來する所を考ふるに、元來佛蘭西に於ては、科目の流用に關して、明確なる制限を缺きたる爲め、行政官に於て任意に或る程度まで議院の議定を経たる豫算を動かすを得るの結果を生じ、其弊害の歴然たるものありたるより、千八百七十一年の法律を以て、始めて此點に制限を設け、第一科目流用を行ふを得る經費は豫め議院の承認を経るを要すること、第二、内閣會議に於て全體の賛成を得ることを以て、其條件としたるが、更に千八百七十九年の法律を以て此制限を強くし、前述の如く豫算に計上したる科目の間に限り、流用を許すと同時に、其流用を行ふに當ても、千八百七十一年に定めたる制限の外に、議院閉會の際に限て流用を行ふを得べく、議會解散後其未だ成立せざる間には決し

て流用を行ふ可からざることゝしたり。亦以て佛蘭西が一方に從來の關係上科目の流用を許すに拘はらず、他方に於て其弊害を認め、之を制限するに勉めつゝあるやを知るに足る可し。

此點に就て我國の制度を見るに、會計法第十二條に左の規定を設けて以て科目流用を制限したり。

國務大臣は豫算に定めたる目的の外に、定額を使用し、又は各項の金額を彼此流用することを得ず。

豫算に定めたる目的外に定額を使用するを得ざるは論を俟たず。若しも此事あらんか、全然豫算の目的に違反す可きを以てなり。又各項の金額を彼此流用するは畢竟或る項目に於て剩れる金額を以て、他の項目に於ける不足を補はんとするものなるが、會計法が明に之を禁止すること前記の如くなる以上は項以上例へば款の金額を流用す可からざるは疑を容れず。然らば此反對に項以下の金額は之を流用するを得るや否や。此點に就ては法律に何等の規定を存せず。或は其金額の概して小なる點より、流用を許容するの意なるやも知る可からずと雖も、豫

算の編成又は議定の精神より云ふときは、科目の流用に就ては、嚴重なる主義を以て、解釋するを可なりとす。

第三節 豫備金并に財政上の非常處分

豫算に於ける科目の流用に依て、豫算に定めたる收支の均衡を維持するに就ては、右に論ずるが如き弊害を存し、又之を實行するの國に於ても、種々の制限を立つる以上は、大に科目の流用に依頼して、財政上の必要に應ずる能はざるは、自然の勢なりとす。茲に於てか、豫め豫算に特別の資金を置き、其施行上收支の上に違算を生じたる場合に、之に依て其均衡を維持するの制度を生ずるに至れるは、必然の結果にして、之れを豫備金又は豫備費の制度と稱す。豫備金制度の性質既に斯の如くなるを以て、其性質として豫備費の金額は豫算の内に編入せられ、議會の議定を経るの必要を存するは勿論なれども、如何なる目的に對して、之を支出す可きやは、固より豫算議定の際に、豫知し得る所に非ず。隨て行政部にして豫備金を濫用するときは、科目の流用と敢て異ならざる弊害を財政上に暴露するに至る可しとの説

あれども、科目の流用と豫備金の設置との間には、判然たる區別の存するを認めざる可からず。即ち科目流用の事たる、議會が曾て議定せざりし費目に對し、又は或る科目に於ては、議定したる金額を超過して、一方に議會が此程度まで必要ありとして、議定したる科目の金額を殺ひて、之を補ふものなれば、行政官が正當の理由を以て、流用を行ふと否とに拘はらず、科目流用は其性質上、議會の有する豫算議定權の效力を蹂躪するに至らざるを得ず。然るに豫備金に於ては、之を使用する目的は其性質上、豫め之を議會の議定に付し難しと雖も、其金額は豫算として、議會の議定を経るが故に、議會に於て之を増減するは固より其自由に屬す可し。即ち行政部に對して、信用を置く能はざるが如き事情を存せんには、其程度に應じて、豫備金の高を定む可く、又一會計年度に於て、政府が豫備金を濫用せんか、次期の會計年度に於て之を要求するに當り、議會の反對を受く可きこと明瞭なるを以て、此點より間接に豫備金の支出を監督するの道備はれりと云ふ可く、科目流用の如く、全く議會監督の外に立ちて、其議定の效力を減殺するものと比較して、同日に談す可からざるなり。

我國の豫備金制度を見るに、先づ憲法第六十九條に於て、避く可からざる豫算の不足を補ふ爲めに、又は豫算の外に生じたる必要の費用に充つる爲めに、豫備金を設くるを得ることを認め、會計法第七條は之を承けて、避く可からざる豫算の不足を補ふものを第一豫備金とし、豫算外に生じたる必要の經費に充つるものを第二豫備金とし、更に會計規則第二章第五款に於て、豫備金支出に關する規定を設けたり。故に第二豫備金は豫算外に生じたる費目に供せらるゝものなるを以て、支出の理由稍や明瞭なるに反し、第一豫備金は豫算に計上したる費目の補充に供用せらるゝを以て、之を濫用するときは、斯る豫備金を設けたる爲めに却て豫算の施行を疎漏に流れしむるの弊害を免かれず。茲に於てか、豫備金の支出に就ても、第一種と第二種との間に區別を置き、會計規則第十八條に於て、第一豫備金を以て補充し得べき費途は毎年豫め勅令を以て、之を定め、各省大臣にして第一豫備金の支出を要するときは、金額并に理由を示す可き計算書を作成し、大藏大臣の承認を経ることとして、以て其濫用を防がんとする一方に、第二豫備金の支出は新に財政計畫の上に、一項目を加ふるものなるを以て、大藏大臣の承認の外に、勅裁を要するの手續

續を設けたり。而して豫備金を以て支辨する費途の金額は之を他の費途に流用するを得ざるの制限は二種の豫備金を通じて共に行はれ、且つ豫備金を以て支辨したる經費は必ず年度經過後、帝國議會へ提出して、其事後の承認を求めざる可からず。其承認を得ざる時には、内閣の責任問題を生ずるは論を俟たざるなり。

豫備金は之を中央に集中せしむ可きか、又は各官廳に分散せしむ可きや、最後に起る一問題なり。白耳義の如きは第二の方法を取り、伊太利和蘭は兩法を併用するものゝ如し。然も國家が既に經費統一の必要を認めたる以上は、第一の方法を以て適當なりとせざる可からず。蓋し此方法に依て豫備金の濫用を防ぎ、其支出に對して充分なる監督を加へ、過不足緩急を補ふの便ある可きを以てなり。我國の會計規則は第十六條に於て、豫備金は大藏大臣之を管理すと規定し、集中統一の主義を明にしたり。

之を要するに豫備金の制度たる、財政上に豫想し難き事件の發生する以上は、一概に其不必要を斷ず可からず。或る程度まで其必要を認むるは、實際に已むを得ざる所なれども、然も一方には出來得る限り、歳出入の計算を正確にして、以て豫備

金に依頼するの必要を避け、之を要する場合には、單に金額のみならず、其金額を供用する目的に就ても亦議會の議定を経るに至らしむること、立憲政治の要旨と云ふ可く、妄に豫備金の多きを求むるが如きは決して稱す可き所に非ざるなり。英國の財政に於て、歳出入の金額頗る大なるに拘はらず、尙ほ豫備金が少額に止まるは何故なりや。思ふに英國に於て、歳出入の違算が實際に現出する會計年度、終結の際は、恰も常に議院の開會中に相當し、不足の金額に接せんか、直に追加豫算として議院の協賛を求むるを得るの自由あること、其一原因たる可しと雖も、尙ほ一方には歳出入の計算正確なるの一事も此點に與て力なしとす可からず。我國に於ても會計年度締切の際は略ぼ議會の開會中に相當するを以て、英國と同じく、追加豫算に依頼するの便宜ありと雖も、尙ほ總豫算の外に濫に追加豫算を設くるは、財政上の良制と云ふ可からず。宜しく事の本源に溯り、充分豫算の編成を確實にして、追加豫算は勿論豫備金の必要をも節減するに勉めざる可からざるなり。

科目流用并に豫備金支出の外に、財政上收支の均衡を維持する便宜手段たるものは、財政上の非常處分是れなり。我國に於ては帝國憲法第七十條を以て、公共の

安全を保持する爲め緊急の需用ある場合に於て、内外の情勢に因り、政府は帝國議會を召集する能はざるときは、勅令に依り、財政上必要の處分を爲すことを得と規定したり。蓋し科目の流用に依て支辨し得る經費の高は少額にして、殆ど數ふるに足らず。第一豫備金を支出するには、支出す可き經費の科目が既に豫算に存するを必要とするの制限あり。第二豫備金に至ては、斯る必要を存せずと雖も、其金額は豫算に於て一定し、妄に其多きに上るを許さず。故に是等の手段のみを以てしては、時に財政の運用に故障を生ずるの恐あるを以て、右の規定を必要とするに至るものなり。既に斯る關係より財政上に於ける非常處分の規定を生じたるものとすれば、之を實行するには、第一其必要とする金額が豫備金又は科目流用に依て支辨する能はざる程多額なること、第二其支辨の必要切迫し、片時をも猶豫す可からざること、第三、議會閉會中にして、遽に之を召集する能はざることの諸條件を具備せざる可からざるのみならず、更に第四の條件として、此規定の下に行はる可き財政上の非常處分は決して永久に渉るが如き性質を有せざるものなることを必要とするの一項を加ふるを得べし。即ち議會が豫算を議定し、財政に對する監

督權を有するものなる以上は、假令ひ議會の閉會中又は其不成立の際と雖も、政府が議會の協賛を経ずして、財政上の非常處分を行ふが如き、已むを得ざるの數に出づるものにして、決して立憲政治の原則に適合したる處置と云ふ能はず。憲法第七十條の規定を表面より見るときは、政府は財政上如何なる處置を爲すをも妨げられざるが如くなれども、然も此處分を爲し得るの一事は財政上の便宜に出でたる除外例に外ならざる以上は、成る可く之を狹義に解釋し、此規定の下に行ふ處置は總て之を一時切迫せる必要に應じ得るの程度に止め、其以上の處置に至ては、一時の處置に依て、眼前切迫せる必要に應じつゝある間に、帝國議會を召集し、其協賛を待て之を決定するを至當とす可し。政府に對して斯る制限を加ふるに就て、二種の手段あり。第一は政府に於て非常處分を施すに當り、立法部に對する德義を嚴守し、立法部の財政監督權を蹂躪するが如き程度に至らざること、第二は非常處分に對する立法部の監督を嚴重にすることは是れなり。憲法第七十條第二項に於て、政府が財政上の非常處分を爲したる場合には、次の會期に於て、帝國議會に提出し、其承諾を求むるを要することとし、事後承諾の方法に依て、帝國議會をして監督

を加へしむるの道を設けたり。故に議會は此條項に據て、政府の爲したる非常處分を監督し、或は之を承諾することある可く、或は之を否認することある可し。而して議會に於て政府の爲したる所を否認するときは、一旦政府の爲したる非常處分は直に消滅するの道理なるを以て、此點より考ふるも非常處分に依て、例へば租税を賦課するが如き、永久に渉る財政計畫を行ひ、若しも議會の承認を得る能はずして、再び之を復舊し、爲めに經濟社會に不測の變動を與ふるが如き計畫を採用するは斷じて之を慎しまざる可からず。而して斯く議會の承認を與へざるは、政府に對して不信任を表明し、政府の所爲當を得ざりしことを決議したるものなるが故に、立憲國に於ては之に對して責任問題の生ず可きは論を俟たざるなり。我國に於て從來財政上の非常處分として行はれたる計畫が剩餘金の處分、公債の募集等に止まり、此以上に重大の効果を有する計畫に及ばざりしは當然の數とす可し。唯大正四年に於て大隈内閣の責任支出が造船獎勵費、臨時軍事費、戰時保險補償并に米價調節資金等に關聯し、重大なる責任問題を惹起したるを以て一の異例とす。

第四節 收入剩餘の處分

以上説明するが如く豫算に生じたる不足又は豫算外に生じたる必要の費用に對しては、其經費の金額の大小其他の事情に依て、之に應ず可き道略は備はれり。雖も、此反對に豫算施行後に收入に剩餘を生じたる場合には之に對して如何なる處置を取る可きや。固より豫算を編成するに當ては、綿密なる注意を施し、收支の均衡を謀らざる可からずと雖も、現に或る變動の起る可きことを豫想して、豫備金を設置すると同一の理由に據り、若しも豫想したる變動にして、起らざるときは、豫備金は直に剩餘金と爲るは勿論、一般收入にも亦剩餘金を生ずるに至る可し。而して其他經濟社會の變動、物價の趨勢等財政當局者の支配し得ざる事項に依ても亦收入に剩餘を生ずるを免かれざる可し。而して斯る剩餘金を處分するには、二種の方法あり。第一は剩餘金は總て之を各官廳の利益金と見做し、各官廳限りにて、隨意に處分するものにして、第二は斯く剩餘金の處分を各官廳の隨意に一任せず、必ず之を國庫に返納せしめ、中央に統一して、後に處分するものなり。第一の方

法の論據とする所は此方法を取るときは、各官廳互に多額の剩餘金を得ることに勉め、隨て浪費を慎しみ、節約を期する利益あるの一事なりとす。然れども財政は決して私人經濟と同一視す可きものに非ず。行政部が適當と認めて編成し、立法部も亦適當と認めて、議定したる經費を支出するに當て、之に節約を加ふるときは結局私人經濟に於ける吝嗇と同一の缺點を現はすに至るは勿論、必要なる經費を節約して生ぜしめたる剩餘金を浪費し、更に一步を進めて、殊更に當初の要求額を過大にし、以て剩餘金の増加を謀らんとするの弊害なきを得ざる可し。

第一の方法に既に斯る弊害を存すとすれば、第二の方法に據るは實際上已む可からず。我國の會計法の如き即ち此主義を取り、其第二十條に於て、各年度に於て歲計に剩餘あるときは、其翌年度の歳入に繰入る可しと規定し、剩餘金は總て之を中央に統一して、以て次年度歳入の一部に充つるものなり。蓋し當を得たる規定とす可きなり。唯此方法に於ては、各官廳は假令ハ經費の支出に慎む所ありとするも、爲めに生じたる結果は自己直接の利益に屬せざるを以て、年度の終結に臨んで、剩餘を生ずるの見込定まるや、遽に之を浪費し、例へば官吏を地方に旅行出張せ

しむるが如き、弊害なきに非ずと雖も、之を第一の方法に於ける弊害と比較するときは、寧ろ其輕きを認めざるを得ず。然れども之を全體より見るに、本來歲計に剩餘金を生じ年を重ねて之を改めざるときは、政府は財政を處理するに、自然放漫に流るゝの傾を生じ易く、殊に新に民間より徵收すると異なり、前年度の剩餘金を繰入るゝ場合には、之を支出するに當て注意を疎漏にするの弊あるは自然の勢なるを以て、宜しく事の根本に遡りて、收支の均衡を保つの一事は此點より論ずるも極めて必要なりとす可し。

最後に豫算の施行に就て注意す可き一事あり。我國會計法は其第四條に於て各官廳に於ては法律勅令を以て規定したるものゝ外、特別の資金を有することを得ざるの規定あり。輕卒に看過せんか、殆ど何等重要な意義を有せざるが如く、なれども、財政の整理に重大なる關係を有するものたるを失はず。蓋し一國財政に關する制度組織の發達せざりし時代には、政府が國庫の計算に上らざる資金を所有し、之を保管利殖して、私に不正の目的に使用するが如き弊風行はれたり。斯くしては財政は紊亂し、之に充分の監督を加へて、整理を期する能はざるの道理なるを

以て之に對して右に掲ぐるが如き制限を必要とするものなり。

第四章 歲計決算論

第一節 行政監督并に司法監督

豫算の議定は立法部の一事業として最も重大なるものにして、財政の整理宜しきを得ると否とは、一に此事業の完全に遂行せらるゝと否とに依る所大なるは勿論なるが、假に立法部が完全に豫算を議定したりとするも、行政部が斯く議定せられたる豫算を施行するに當り、豫算に定めたる金額を其目的とする所に使用し、毫末の違算を生ずることなからしむるの保證を得ざる以上は、豫算の議定に依て、立法部が財政に對して行ふ監督を全うすること能はず。行政部をして立法部が議定したる歳出の範圍内に於て、又其議定したる目的に準據して、豫算を施行せしむる爲め、特に其監督を必要とする所以にして、又此監督を加ふる際、前年度に於ける豫算施行の結果を審査し、以て後年度に於ける豫算議定の方針を定むるの材料たらしむるを得べし。豫算の監督が其議定并に施行に續ひて、歲計上に於ける重要な問題と爲るは、明白なりと云ふ可し。而して其監督の方法たる、豫算施行の局に

當る行政部に於て施行の結果即ち豫算を公にし、或る機關に於て此結果が豫算に相違し、又は法規に違背する所なかりしや否やを審査するの一事に外ならざるなり。

本節に於ては、豫算監督の機關より立論し、行政部に司法監督の二者に就て論ずる所ある可し。

行政監督の主眼とする所は行政部の内に、一部局を設け、各官廳が豫算の定むる所に依て、經費を支辨するに當り、果して議定せられたる金額並に目的に違反することなきや否やを監着するものにして、其效力が事前即ち經費の支出せらるゝ以前に及ぶを以て、行政監督の特色とす。我國現行の制度に於て、行政監督に相當する規定は會計規則第十一條并に第十二條にして、大藏大臣は各省より支拂豫算の送付を受け、之を金庫に令達し、金庫は此令達に基きて、始めて支拂の請求に應ずるの定めなり。然らば行政監督は行政部に隸屬する一の機關が他の機關に對して、監督を加ふるものに外ならざるを以て、監督の公平獨立を望み難きの事情あるを以て、行政監督の外に、司法監督の制度を設くるを常とす。即ち各國が會計検査院

なるものを設けて、之を行政部より特立せしめ、此機關に於て、豫算の施行上其議定の金額又は目的に違反することなかりしや否やを審査し、之に對して判決を下し、責任の在る所を明にせんとする所以なり。

此點に就て外國の實例を見るに、佛蘭西の會計検査院は總て國庫並に官有財産に關して責任ある官吏より提出したる計算を検査し、豫算に定めたる條項に牴觸せざるや否やに就て、判決を下し、之を立法部に報告するを以て、其職務とし、其獨立を保たしむる爲め、検査官は大統領に依て任命せらるゝに拘はらず、其在職年限は、之を終身とす。獨逸帝國の會計検査院も亦略ぼ之と組織を同じうす。即ち佛獨兩國の會計検査院は司法監督の特色として、施行後の豫算を監督し、其範圍は毫も施行前に涉ることなきに反し、英國會計検査院は司法監督に兼るに行政監督の一部を以てし、會計検査長官に於て、國庫金の支拂を監督する制度なり。此制度たる、稍や他と趣を異にするを以て、其詳細を述べんに、英國制度の眼目とする所は議院の議決を経ざる經費の支出せらるゝが如きことを制する爲め、國庫金支出の際、行政監督より獨立したる監督を加ふるの一事に存するものなり。即ちエキステエ

ツカト(Exchequer)と稱し、トレジュリー即ち大藏省より全然獨立したる一官廳を設け、其長官は善良なる行爲を維持する間は當然在職し、且つ退職せしむる場合には、上下兩院の決議に據らざる可からざるの保證を置きたり。蓋しエキスチエツカトの掌る職務の一半は國庫金の出納に關するものにして、英國全體の歳入は曩に前節に述べたるが如く、法律を以て特に總收入の内より徴收に關する費用を控除し、所謂純收入として計算を立つるを得るものを除き、他は總て英蘭銀行并に愛蘭銀行に拂込まるゝ規定なり。而して兩銀行が之を保管するや、大藏省の名義を以てせず、エキスチエツカトの長官を預主として計算を立つ。故に各官廳の會計を掌る支拂命令官が豫算に議定したる經費の支出を求めんとするときは、直接に英蘭銀行又は愛蘭銀行より國庫金を引出すを得ず、先づ之をエキスチエツカトの長官に請求し、長官は其請求と議院の議定したる豫算の科目とを對照比較し、金額并に支出の目的に相違を存せざるときは、英蘭銀行に對し、支拂命令官に若干額の信用即ち國庫金引出の特權を與ふ可き旨を命令し、英蘭銀行は命令に従て、之に相當する國庫金をエキスチエツカトの長官の計算より支拂命令官の計算に移し、支拂

命令官はエキスチエツカトの長官より此手續を了したる通牒に接して、始めて支拂命令を發するを得るものなり。是れエキスチエツカトの長官が經費支拂の起る以前に豫め監督を加ふる要點にして、其長官が會計検査院長兼主計長官(Comptroller and Auditor General)なる名義を有するは、斯く國庫金支拂の際、行政監督を施す上に施行後の豫算に對し司法監督を施すの事實あるが爲めに外ならず。蓋し會計検査の一事は英國の議院が財政監督の手段として、最も重きを置く所にして、當初は議院の選舉したる委員をして之に當らしめ、後に王室の選定に依て、所謂會計検査委員なるものを任命したるが、検査の事務は何れも大藏省の任命したる屬僚の行ふ所と爲り、其検査をして充分行政部より獨立せしむる能はざりしを以て、結局千八百六十年の會計検査條例を以て、検査法に大改革を加へ、從來國庫金の支出を監督する吏員(Comptroller General of Exchequer)と會計検査委員とを合併して、前記の會計検査院長兼主計長官なる一職を設け、國庫金支出の前に其監督を掌らしむると同時に、支出後に於て其當否を検査するの職責を負はしめ、前後の事情を明にして検査上に要する知識を完全ならしめ、且つ其地位をも行政部より分離して寧ろ

立法部に屬せしめ、検査報告の如き直接に之を議院に提出せしむるものなり。

獨逸聯邦州の制度に就ては Schönborgs Handbuch, Bd. III, Wagner-Ordnung der Finanzwirtschaft, S. 822 参照

我國に於ても、明治二十二年法律第五號會計検査院法に於て、會計検査の事を定めたり。之に據るに我國の會計検査院が掌る所は國庫金の收支、官有物并に國債に關する決算の検査確定にして、英國の如く、行政監督に及ばず。佛獨兩國の制度と同じく司法監督に止まれり。而して決算報告の如きも憲法第七十二條の規定に據り、行政部を経て立法部へ提出せらるゝを以て、佛獨兩國に於けると同じく立法部と直接の關係を有することなしとす。然も一方には會計検査院の獨立を保障する爲め、第一會計検査院は天皇に直隸し、國務大臣に對して、特立の地位を有し、第二會計検査官は刑事裁判若しくは懲戒裁判に依るに非ざれば其意に反して、退官轉官を命ぜらるゝことなしとしたり。會計検査院をして立法部に近づかしむるか、又は行政部に近づかしむるかは、一箇の問題として、研究の價值ある可し。白耳義が下院より六箇年を期して會計検査院の正副院長を選擧するが如き、一考す

可き所なり。今我國會計検査院が其職權として爲す所を掲記し、以て其職務の一斑を示す。

- 一、總決算、各官廳及び官立諸營造物の收支、官有物に關する決算、政府より補助金又は特約保證を受くる團體及び公立私立諸營造物の收支に關する決算、法律勅令に依り、特に會計検査院の検査に屬せられたる決算を検査す。
- 二、憲法第七十二條に依り、決算を検査確定すると同時に、検査報告を作成す。（検査院法第十四條に於て、此報告書に掲載す可き事項を定む。）
- 三、各年度の検査成績を上奏し、其成績に就て、法律又は行政上の改正を必要す可き事項ありと認むるときは、併せて意見を上奏す。
- 四、出納官吏の計算書及び證憑書類を検査し、正當なりしと判決したるときは、該官に對し、認可狀を付して、其責任を解除し、正當ならずと判決したるときは、本屬長官に移牒して處分を爲さしむ。
- 五、政府に屬する現金若しくは物品の出納を掌る官吏、水火盜難其他の事故に依り、其保管に係る現金若しくは物品を紛失毀損したる場合に於て、辨償責任の有

無を判決す。

六、各官廳をして検査上必要なる簿書及び報告を提出せしめ、及び主任官吏の辯明書を求むることを得。

七、計算書及び計算證明の様式を定む。

八、出納官吏計算書及び證憑書の提出を怠り又は様式を守らざるときは、本屬長官に移牒して懲戒處分を要求することを得。

九、金庫の出納及び簿記上に關する各省の命令に付き、其發布の前通知を受け、意見あるときは、之を陳述するを得。

一〇、收入及び支出に關する規則を定め、及び既定の規則を改正する各省の命令に對しては、其發布の前通知を受く。

一一、認可狀を交付したる後と雖も、一定の條件に基くときは、再審を爲すを得。

第二節 行政并に合法監督の效力

豫算監督の機關として、既に行政監督并に司法監督の何ものなるやを論じたる

を以て、進んで立法監督に就て論述するの順序と爲れるが、其以前に行政監督并に司法監督の效力に就て一言する所ある可し。

行政監督は既に説明せるが如く、豫算施行前に支拂豫算に準據して、支拂命令の當否を調査し、豫算に違反することなきを期するに在り。而して斯る監督の下に施行したる豫算に過失なかりしや否やを調査する爲め、收支の事務に當れる官吏の報告、國庫出納の金額に關する報告を送付せしめ、雙方を對照するは勿論、收支に關係したる官吏の行爲を調査し、不正の形跡あらんには、直に之に對して、制裁を加ふるを得べし。我國の會計規則は其第八十八條に於て、各省大臣は所屬出納官吏の所爲に依り、政府に損失を生じたりしと認むる場合に於ては、會計検査院の判決以前と雖も、出納官吏に向て、辨償を命ずることを得と規定したり。

司法監督は行政監督に於けると異なり、其效果は豫算施行以前に涉る能はず。事の性質上、施行後の決算に就て、事後の監督を加ふるを主眼とし、隨て政府の金錢出納に従事する官吏より、其施行に係る報告、之に付帶する證明書の類を差出さしめ、之に對して施行せられたる豫算が果して其議定せられたる所に異ならず、又違

反する所なかりしや否やを審査するものなり。若しも是等に關し違背の點なきに於ては、當該官吏に對して責任を解除するのみなれども、若しも然らずして、違背の點を存し、爲めに國庫に損失を及ぼしたるときには、之に對して辨償の判決を下し、其損失を償はしむ。即ち會計法は明に出納官吏の責任を規定し、第一政府に屬する現金又は物品の出納を掌る官吏は其現金物品に付き、一切の責任を負ひ、會計検査院の検査判決を受けざる可からず。第二、右の官吏、水火盜難又は其他の事故に由り、其保管する現金物品を紛失毀損したる場合に於ては、其保管上避け得べからざりし事實を會計検査院に證明し、責任解除の判決を受くるに非ざれば負擔の責を免かることを得ずとしたり。

斯く出納官吏は司法監督の效果に依り、自己の行爲に對して、辨償の責任を盡さざる可からざるを以て、司法監督の施行と出納官吏の保證金制度とは互に相關聯して、離る可からざる問題と爲る可し。或は身元保證金の制度を非難する者は保證金を徴收するときは、自ら之に依頼するの傾を生じ、爲めに、出納官吏たる者の人物の鑑識を粗漏にするのみならず、身元保證金を徴收するも、多額の現金を取扱ふ

官吏に對する辨償金に充つるに足らずして、實際の效果薄弱なりと云ふを常とす。然れども國庫事務の規模大なるに隨ひ、之に關係する出納官吏を選任するに、一々人物を確むるが如き甚だ困難にして、保證金を以て信用を維持するは實際に已む可からざるのみならず、政府に保證金を提供し置くときは、自ら事務に慎重綿密なるを得べし。我國の會計法は其第二十八條に於て、出納官吏に身元保證金を納めしむるを得る旨を規定し、更に會計規則第二百二條以下に於て、第一身元保證金額は各省大臣、大藏大臣と協定して之を定め、會計検査院に通知すること、第二相當の資産ある者二人以上を保證人と爲すときは、身元保證金の全部又は一部を免除するを得ること、第三保證金は現金を以て納むるか、又は公債土地を以て之に代用するを得ること、第四、會計検査院の判決に依り、各省大臣出納官吏の損失金辨償を命じたる場合に於て、其指定したる期限内に出納官吏より損失金の辨償を爲さざるときは、身元保證金を以て辨償に充て、公債又は土地を代用したるときは、之を公賣に付し、其代價より損失金額を差引くことの規定を設けたり。

第三節 立法監督并に決算報告

以上論ずる所に依て、之を見るに、行政監督の効力は固より其大なるを期す可からず。司法監督と雖も、會計検査院の審査判決に基き、出納官吏に辨償の責任を負はしむるに止まり、此以上に監督權を及ぼす能はず。出納官吏の責任を明にし、其所在を確むるは必要にして、之に依て、自ら豫算の施行を確實ならしむるを得べしと雖も、之と同時に、出納官吏に命令を下したる命令官に對して監督の道備はらざるに於ては、未だ事を盡したりと云ふ可からず。行政監督并に司法監督の外に立法監督なるものを生じ、立法部に於て施行後の豫算に對して監督を加ふるの必要茲に存すとす可し。

議會が施行後の豫算に監督を加ふるに當り、重なる材料とする所は決算并に會計検査院の審査報告是れなり。而して會計検査院の審査報告は單に決算に對する判決たるに止まらず、此判決を下すに就て蒐集したる各種の材料を添付せるものなるが故に、議會は決算と相對照して命令官に不法不正行爲なかりしや否やを審査するの具とす。検査院の審査報告は立法監督に對して、斯く重大なる關係を有するを以て、検査院自ら直接に之を議會に提出せしむるを至當の道なりとす。帝國憲法は其第七十二條に於て審査報告は政府の手を経て議會に提出せしむることゝしたれども、斯くては検査報告をして一旦政府の眼を觸れしむるが故に、自ら検査院との間に情實を生じて、検査報告の獨立を保ち難きに至るの恐なしとせざるなり。而して議會は豫算議定に對すると同じく、決算審査に對しても、亦特別委員の手を経て、本會議に至る順序を取るものとす。決算を調製するは、豫算編成と同じく大藏大臣の職務たること會計規則第五十一條の規定する所なるが、調製上決算の形式は如何にして之を定む可きや。會計法第十七條は總決算は總豫算と同一の様式を用ひ、左の事項を掲記することを規定したり。

歳入の部

歳入豫算額、調定濟歳入額、收入濟歳入額、收入未濟歳入額

歳出の部

歳出豫算額、豫算決定後増加歳出額、支拂命令濟歳出額、翌年度繰越額、

右の内、歳入の部に於て、歳入豫算額は議定せられたる豫算額を云ひ、調定済歳入額は徴税令書又は納額告知書發行額を云ひ、收入済歳入額は國庫實收額を云ふ。又歳出の部に於て豫算決定後増加歳出額は準備金支出又は前年度繰越額を云ふ。而して總決算に添付す可き文書并に其内容を列記すれば、左の如し。

第一、各省決算報告書。此報告書は各省大臣より、翌年度十一月三十日まで、各省豫定經費要求書と同一の區分に擧り、之を調製して大藏大臣に送付す。

第二、國債計算書。本計算書は大藏大臣の調製するものにして、之に掲げらるゝ事項は、(一)當該年度末日に於ける國債の種類及び現在を示す計算、(二)當該年度に於て償還し、及び支拂ひたる各種公債の元高及び利子の計算、(三)最近五箇年度間に於ける各種國債増減の景況を示す計算。

第三、特別會計々算書。本計算書は特別會計に關する事務を管理する各省大臣に於て調製し、毎年度經過後五箇月以内に、大藏大臣に送付するものにして、其掲ぐ可き事項は、(一)收入計算、(二)支出計算、(三)最近五箇年度間資金の増減、(四)最近五箇年度間損益の比較。

然らば決算が特別委員會の審査を経て、本會議に至り、議會が決算の不當なること例へば豫算又は法令に違背したる點ありと認めたる場合には、如何なる處置に出づ可きか。各國共に此點に就て明確なる規定を存せず。監督の趣意を達せしめんとするには、命令官を彈劾して、其職を去らしめ、更に一步を進めて内閣全體の責任を問ふが如き、固より之を爲すを得べく、其方法としては、議會一般の權能に依り、決議上奏等を爲すを得べしと雖も、當該事件に於ける金額の多寡、不法行爲の性質又は立憲政治發達の程度等に依て、自ら立法監督の効果に相違なきを得ざる可し。要するに此事たる、政治上の權略に屬するを以て、歳計論に於て深く論定するを得ず。

Todd-Parliamentary Government in England, vol. II, p. 569. Meyer-Deutsche Staatsrecht, S. 540, 551.

最後に一言す可きは、決算提出の時期なりとす。蓋し決算は施行後の豫算を監督する最重要の材料にして、又之を審査し、其結果に依て、後年度に於ける豫算議定の方針を定むる参考に充つ可きものなる以上は、其發表は勉めて之を敏捷にせざる可からず。若しも之を遅延するが如きことあらんか、其間に經費支出に關する

證據物湮滅し、又は責任者死亡し、就て調査す可きの材料を失ひ、爲めに監督の用を盡さざるに至るの恐なしとせず。佛蘭西の如き法律を以て、特に決算發表の時期を定むれども、必ずしも實際には期限通りに行はれざるが如し。此點に就て、文明國中最も發達したる制度を取るは英國にして、假に會計年度を順次に甲乙丙とすれば、丙年度の豫算を議定するに當て、立法部は甲年度の決算を受取り、之を審査して、以て丙年度の豫算議定に資する所少なしとせざるなり。然らば我國に於ては如何と云ふに會計年度は三月三十一日を以て終了するの規定なれども、尙ほ會計法第一條第一項に於て、一會計年度所屬の歳入歳出の出納に關する事務は翌年度十一月三十日まで悉皆完結す可しと規定し、三月末日年度終了の後同年十一月末日に至るまで八箇月を歳計の整理期限とし、此日に於て大藏大臣は會計検査官立會の上にて、大藏省に備ふる主計簿を締切るの定めなり。而して十一月末日を以て、主計簿の締切とするが故に、隨て各省大臣は其十二月末日までに、各省所管に屬する經費の決算報告書を調製して、之を大藏大臣に送付し、茲に始めて決算を會計検査院に送付するに至る。斯くて検査院の検査に十箇月乃至十一箇月を費し、

政府へ返送したる後、議會に提出するものなるが故に、勢甲年度の決算を提出するは、議會が丁年度の豫算を議定するの時なりとす。今後改良を要する所なりと云ふ可し。

最新財政學完

35
35
350

明治四十二年三月一日印 刷
明治四十二年三月五日發 行
明治四十四年四月一日三版發行
大正元年十二月二十七日增訂四版發行
大正五年四月五日增訂六版發行
大正六年四月十日增訂七版發行

定價金參圓五拾錢

著 者 堀 江 歸 一

發 行 者 大 葉 久 吉

印 刷 者 青 柳 十 一

東京市日本橋區本石町三丁目拾七番地
東京市牛込區市谷加賀町一丁目拾貳番地



發行所 關西專賣

東京市日本橋區本石町三丁目
振替口座東京二八〇番
大阪市東區淡路町四丁目
振替口座大阪四三番

東京寶文館
合資會社 大阪寶文館

東京秀英會社第一工場

寶文館發行經濟書目

東京高等商業學校教授 法學博士 關

一著

工業政策

上製脊皮美本
全貳冊

定價 上卷金貳圓參拾錢
下卷金參圓參拾錢
送料 各金拾貳錢

神戶高等商業學校教授

法學博士 津村秀 松著

商業政策

上製脊皮美本
全貳冊

定價 上卷金貳圓參拾錢
下卷金貳圓八拾錢
送料 各金拾貳錢

法學博士 福田德三原著 商學士 阪西由藏譯

日本經濟史論

上製脊皮
全壹冊

定價 金壹圓五拾錢
送料 金八錢

神戶高等商業學校教授 法學博士 津村秀 松著

訂正國民經濟學原論

布裝
全貳冊

定價 上卷金貳圓四拾錢
下卷金參圓參拾錢
送料 各金拾貳錢

東京・寶文館・大阪

91
188^a

終

