

財政會計等諸法
規の解説と資料

内務省大臣官房會計課編

一 洋 社 刊



* 0030611000 *

0030611-000

343. 2-N28ウ

財政會計等諸法規の解説と資料

内務省大臣官房會計課・編

一洋社

昭和23

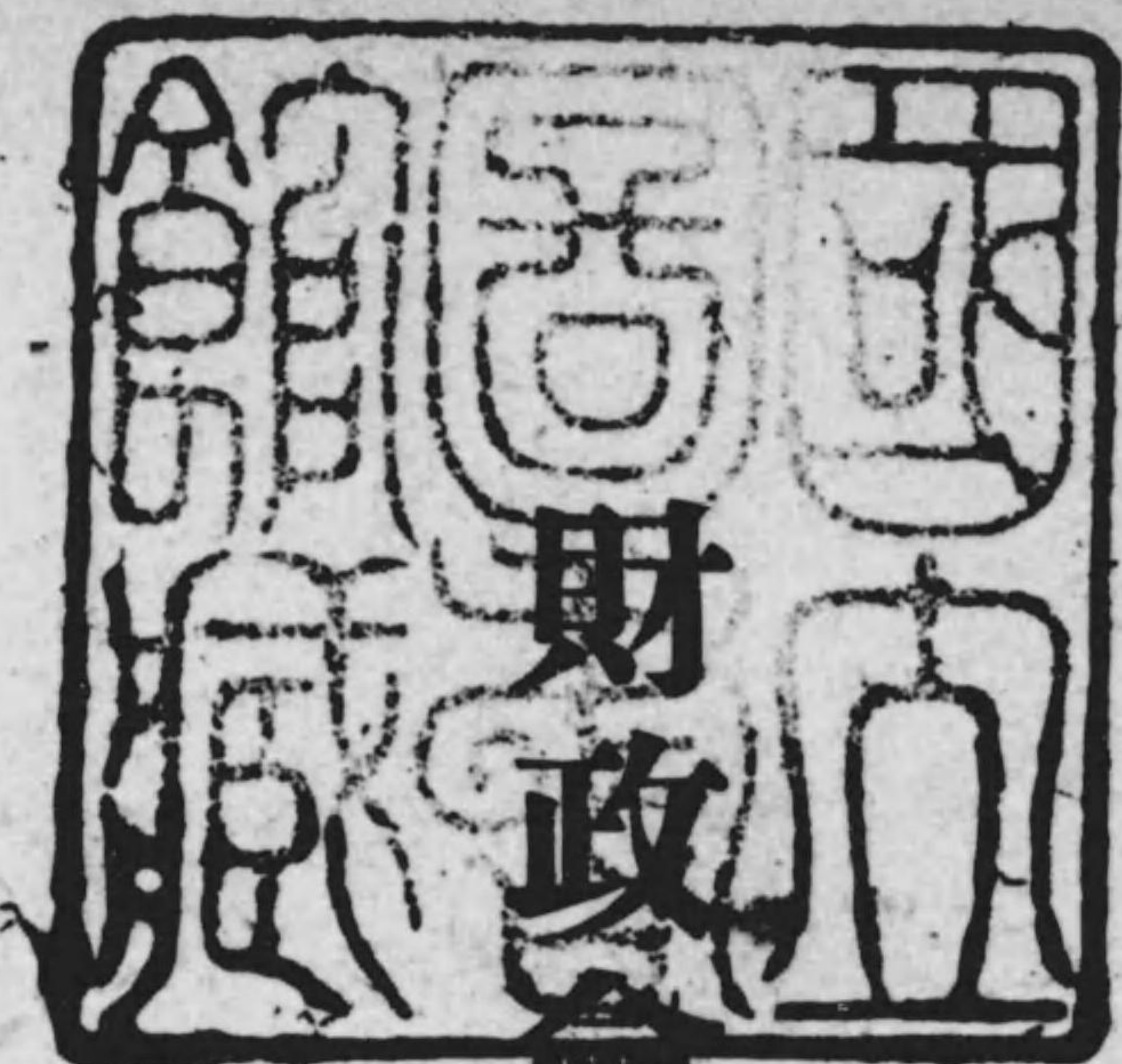
AEA



3432

N 28

内務省大臣官房會計課編



會計等諸法規の
解説と資料

編者のことば

新しい憲法が制定せられ、國民は民主化の一步を力強くふみ出したのであるが、この憲法血となし肉となす事は國民に與えられた權利であり、又崇高なる義務である。

特に經濟の重要性が認識せられ、國家財政の國民經濟に於て占める地位が、その重要性を増すに伴い、吾々は財政諸法規につき重大なる關心を拂い、之を會得せねばならぬ。吾々は直接會計事務に従事する職員に對する講習會の速記録を中心にし、議會に於ける財政會計等諸法規の詳細なる議事速記録について、その審議の經過を明にし、客觀的・逐條的解説を實務にたすさわる職員にお伝えしたいと思ひ、ここに、とりあえず「財政會計等諸法規の解説と資料」を刊行したのである。

昭和二十二年八月三十日



財政會計法

臨時法制調査會の財政會計法改正要綱

昭和二十一年十月二十一日

臨時法制調査會

第四部會長 平塚廣義

調査會

會長內閣總理大臣 吉田茂 殿

本部會に於て分掌の財政關係その他の法案要綱案の作製について慎重審議の結果、左記のものについて、別冊の通り出來上りましたので、茲に報告致します。

記

財政法案要綱 (案)

- 14 一、總計豫算主義を原則とすること。
- 13 特別會計の設置は、法律に依り一般會計と異なる豫算及び會計の制度を定めることができるものとする。
- 12 二、會計年度は毎年四月一日に始まり、翌年三月三十一日に終るものとする。
- 11 三、年度獨立の原則を規定すること。

- 四、特別資金の保有は、法律に依るものとする。
- 五、豫算の編成及び実行並びに決算の調製に關する統括的事務は、大蔵大臣が行うものとする。
- 六、追加豫算は、必要で避けることのできない經費及び法律又は契約に基き經費に不足を生じた場合に限ること。
- 七、總豫算は、大蔵大臣の定める所に依り、部及び款項に區分すること。
- 八、繼續費の制度を規定すること。
- 九、豫算外國庫の負擔となるべき行爲をなすには、豫め國會の議決を必要とすること。
- 十、現行會計法第十一條の豫算外契約權を規定すること。
- 十一、會計年度開始前に豫算が成立せず又は成立しない處のあるときは内閣は暫定豫算を編成して國會（衆議院解散の場合は參議院の緊急集會）の議決を経て國費の支出をし、その他國庫の負擔となるべき行爲をすることができると。
- 十二、此の場合暫定豫算に基いて支出した金額又は負擔した行爲は、總豫算が成立したときは之に基いてなしたものとみなすこと。
- 十三、大蔵大臣は、總豫算に基いて各省の支出することができ、經費の定額を決定して之を配布すること。

- 十二、豫備費は、大蔵大臣が管理すること。
- 十三、大蔵大臣は、豫算實行の適正を期するため、各省又は各廳に對して、收支の實績又は見込につき、報告を徴し、又は適宜の指示を與えることができること。
- 十四、毎年度の豫算、決算、國民所得の概況、國債の狀況、その他國の財政狀況に關する事項につき、定期に又は必要の都度、官報、新聞、ラジオ、映畫、市町村長に對する通知、その他適當なる方法に依り、國民に發表すること。

備考

- 、現在の會計法の爾餘の條文は、必要な整理を行ひ會計法の改正を行ふこと。
 - 、會計検査法中機密費に關する規定及び出納官吏の賠償責任に關する規定等については、所要の改正を行うこと。
- (二) 衆議院に於ける審議經過

(1) 提案説明

○政府委員（北村徳太郎君） 茲に日本國憲法の公布を見、近く之が施行されるに伴ひ之に即應して、財政處理に關する制度、殊に豫算制度に付き根本的な改正を行う必要が起り又財政の民主化其の他の點から現行の諸制度に付て相當の改變を行う必要を生じたのでございます、從來豫算其の他財政の處理に關する制度としては、現行憲法の外、會計法、會計規則等の諸法

令に依つて處理せられたのでございますが、新しい制度としては、財政處理の基本となるべき諸原則、並に豫算決算に關する制度とを財政法として綜合統一し、他方收入支出の手續等に關する規定は、會計法に依ることとするを適當と認め茲に二つの法案を提出した次第でございます、先づ財政法案に付きました其の第一は、直接又は間接憲法の改正に依り、必要となつた規定、例えば新たに暫定豫算の制度を設けたこと、憲法第九十一條の規定との關連に於きまして財政狀況を國民に周知徹底させる方法を規定したこと、その他日本國憲法の精神から租稅以外の權力的課徵金、獨占的政府事業の料金や價格は法律又は國會の議決に基かねばならぬこととしたこと、又國會、裁判所及び會計検査院の豫算に付き、特殊の取扱を定めたこと、第二は、財政處理の基本的原則に關する規定、即ち公債又は借入金を財源とする歳出の制限、公債又は借入金の本銀の引受の禁止、歳計剩餘金の二分の一以内を公債償還に充てること、債權免除の制限、國の財産の處理に關する制限等の規定、第三は、國の財政統制を強化する爲の規定、例えば部局等の組織別の豫算編成方法を確立したこと、豫算の執行に付き契約等の計畫をも立てねばならぬこととしたこと、第四は、豫算を分り易くして、又其の審議に便ならしめる意味のもので、例えば豫算又は決算に併せて國會に提出する書類を充實したこと、又豫算の形式を改正、目的別及び組織別の両面からの區分を明かにしたこと、次に會計法を改正する法律案に付て會計法は收入支出の手續、出納官吏に關する規定等、其の手續方面を規定する法律と

目次

資料編——第九十二回帝國議會に於ける速記録(抄)……………一

一、財政法會計法……………	三
(一) 臨時法制調査會の財政法會計法改正要綱……………	三
(二) 衆議院に於ける審議經過……………	五
(1) 提案説明 (2) 委員會議事録 (3) 委員長報告……………	四六
(4) 貴族院に於ける審議經過……………	四六
(1) 提案説明 (2) 委員會議事録 (3) 委員長報告……………	四六
二、會計検査院法……………	五七
(一) 衆議院に於ける審議經過……………	五七
(1) 提案説明 (2) 委員會議事録 (3) 委員長報告……………	五七
(4) 貴族院に於ける審議經過……………	五七
(1) 提案説明 (2) 委員會議事録 (3) 委員長報告……………	五七
(4) 貴族院に於ける審議經過……………	九八
(1) 提案説明 (2) 委員會議事録 (3) 委員長報告……………	九八

三、國有財産法	………	一三二
(一) 衆議院に於ける審議經過	………	一三一
(1) 提案説明	(2) 委員會議事録	(3) 委員長報告
(2) 貴族院に於ける審議經過	………	一四三
(1) 提案説明	(2) 委員會議事録	………

解説編	………	一四九
講習會に於ける速記録(抄)	………	………

(一) 財政法、會計法	………	一五一
(2) 會計検査院法	………	二二三
(3) 國有財産法	………	二八六
大藏省主計局石原法規課長述	………	………
會計検査院 池田課長述	………	………
國有財産局 堀口事務官述	………	………

法規編	………	三二三
-----	-----	-----

資料篇

第九十二回帝國議會に於ける速記録(抄)

することとしたのでございます。従つて現行會計法中の是等の規定を以て改正會計法の本體とした。唯財政法の制定に關連し、新たに規定し、又は現行法上改善を要する點等に付き改正を加えた即ち契約等の計畫を當該擔任官から提出させること、支出を國の外部に對する支出と、國庫内の移換とに區分し、其の支出方式を改めたこと、小切手に對する認證の制度を創設したこと等が是であります。尙地方制度改正に伴い歳入歳出に付て都道府縣の職員に其の事務を扱はせる必要がございますので、其の規定を設けて居ります。最後に國の會計經理に關する事項を調査審議する爲、内閣に會計制度調査會を設置することとして居ります。

(四) 委員會議事録

○野田政府委員 財政法案及び會計法を改正する法律案に關する提案理由につきその大體を申し上げます。

日本國憲法の制定施行に伴い、各種國家機關に關する制度が根本的に變りますとともに、諸制度の民主化が要望せられることとなり、従つて財政處理の方則についても、この際根本的な改革を行う必要が生じたのであります。従來國の豫算、その他財政處理に關する制度については、現行憲法のほか會計法、會計規則等の諸法令によつて處理せられ來つたのであります。この際財政の基本的原則として認められるものを一括總合して基礎法たる財政法を制定することとし、收入支出の手續的規定は、これを會計法に譲ることいたしました。しかして會計法

は國有財産法、物品會計規則、各特別會計法等と相並んで、主として現金に関する會計法規としてその地位を明確にした次第であります。

まず財政法案の内容についてありますが、その第一は、直接または間接日本國憲法の制定に伴つて必要となつた規定でありまして、たとえば豫算不成立の場合における前年度豫算施行の制度に代へて、暫定豫算の制度を新設したこと、豫算外契約に代る制度として國庫債務負擔行爲の制度を設けたこと、新憲法第九十一條に關連し財政狀況を國會及び國民に報告するに於いての具體的規定を設けたこと等であります。なお民主憲法の精神に徹して、租税以外の權力的課徴金、獨占的政府事業の料金や價格は、法律または國會の議決に基いてきめることとしたこと、國會、裁判所及び會計検査院のごとき獨立の地位を保障されている機關の豫算については、編成上特殊の取扱いを定め、行政部の專斷に陥ることがないようにしたこと等がこれでありませう。

第二は財政處理の基本的原則を明らかにしたことでありませう。すなわち財政總則の規定がこれでありませうが、たとえば公債または借入金金を財源として賄うべき經費を公共事業費、出資金及び貸付金のごとき生産的または資本的なものに限定したこと、公債の發行または借入金金の借入について、日本銀行に引受けさせることを原則的に禁止したこと、歳計剩餘金の二分の一を公債の償還に充てることとしたこと、債權の免除効力の變更は法律に基くことを要することと

したこと、國の財産を交換し、讓渡しまた貸付けることに關し法律に基く必要があることとしたこと、國以外のものに對する費用の賦課は法律に基かなければならないとしたこと等がこれでありませう。

第三は國の財政統制に關することでありまして、たとえば目的別の豫算區分の外に、部局等の組織別の編成方法をとつて、豫算に對する各部局の責任を明らかにしたこと、豫算の執行に於いて、従來の現金支出を中心とした支拂豫算の制度から一步進めて、契約等の計畫を立てることとした等はその主なるものであります。

第四は豫算の民主化と申しますか、これをわかりやすくし、またその審議に便ならしめるための規定であります。たとえば豫算の形式を根本的に改正し、歳入にあつては性質別、歳出にあつては目的別及び組織別の両面からの區分を明らかにしたこと、豫算、決算關係書類を充實して、國の財政の全貌を把握するに便ならしめたこと、豫備費の事後承諾案の提出時期を繰上げたこと等はその内容をなすものであります。

次に會計法を改正する法律案であります。大體現行會計法または現行會計規則の當該規定を統一する建前としたのであります。たゞ財政法に關連し、また現行制度の整備等の點から新たに規定することにしたものも多少あります。たとえば契約等の債務の負擔に關する規定を置いたこと、支出を國の外部に對する支出と内部の移換とに區分し、後者は小切手によらず

國庫金振替書によることとしたこと、小切手に對する認證の制度を創設したこと、大藏大臣の豫算の執行監査の權限を強化したこと等がその主なものでありますが、その他地方制度の改正に伴つて、都道府縣の職員をして、國の豫算の執行ができる規定を置いており、なお會計經理に關する制度について調査審議するため、内閣に會計制度調査會を設置することとしておることを特に一言いたしておきます。なお兩法律案を通じ用語等についても例示をなし、若干の定義を加えるとともに、なるべく一般に理解しがたいことを避けることに意を用いておるつもりであります。

新憲法のもとにおきまして、新しく財政法というものがそこにはいつてくるのであります。憲法、財政法、會計法、こういうふうな三本建になるのであります。その理由をごく簡単に申し上げますと、大きく三つに分けられると思ひます。

その第一點は、現在の會計法の規定は、その中を検討いたしますと、財政經理に關する基本的な問題を規定しておるものと、會計技術に關するものを規定してあるものと、兩様含んでおりますので、今回新憲法下におきまして、財政關係の法制を整備いたしますために、分離いたしたいというのが第一點であります。第二點は、新憲法の制定に伴ひまして、新憲法の補充的な規定を設けなければならない、こういう問題があります。第三點は、新しい問題として今回財政に關する基礎的な法律をつくる際に、財政の基準法のごとき規定をそこに織込んでいきたい、こ

ういう考えをもつたのであります。

即ち、從來よりある財政經理に關する基本的な規定と、それから新憲法の制定に伴う補充的規定と、財政基準法的規定とをそこに統合する。そして從來の會計法は、この中から財政法の中に吸収される部分を抜きましたあとの部分、それからなお一部は現在會計規則でやつておりますものの中、重要なものを集めまして、純然たる會計經理の技術部面を規定する法律にした

い、こういう考えであります。次に財政法の内容について御説明申し上げます。ただいま申しましたほかに二、三新しい觀點から規定を入れてあるのであります。その一つは、財政統制に關する規定でありまして、これは具體的には内閣における財政管の責任者たる大藏大臣の財政監督權の強化という點に現われて來ておりますが、要するに財政統制をさらに強化徹底さしていこうという規定が設けられております。その次には、財政の民主化をはかるといふための規定がはいつております。この財政の民主化は議會に對するものもあり、國民に對するものもありますが、そのために相當多くの規定がございます。それからさらに一點、財政の合理化をはかる、財政制度におきまされる合理化をはかるといふような意味合の規定も相當設けられております。

具體的な問題について申し上げますと、第一に新憲法の施行に伴つて生ずる必要によつて設けた規定の一つといたしまして、暫定豫算というものがございます。これは第三十條に規定し

であるのでありますが、現在の憲法においては豫算が年度末までに成立しない場合においては前年度の豫算を施行する。この規定は今度の新憲法においては削除された。従つて前年度末までに次の年度の豫算が成立しなかつた場合に、いかにこれに對處するかという關係の規定が抜けてしまつた。それを補うために、暫定豫算という制度を設けまして、暫定豫算は年度の中の一箇月とか二箇月とかいう短い期間に對處する豫算でありまして、實例をもつて申し上げますれば、三月の初めになりまして、どうしてもその當時の情勢で、三月三十一日までに豫算を成立させることができないというような場合には、暫定豫算として、たとえば四月一箇月分なり、あるいは四月及び五月の二箇月分なりという短い期間を切つた豫算をつくりまして、それを議會に提出して議決していただく。これが暫定豫算というものを設けたわけでありまして、

それから新憲法の精神を取入れて設けたともいふべき規定といたしまして、專賣事業の價格とか料金、それから政府の營んでおります獨占事業の料金等をきめる場合には、いずれも法律か、あるいは議會の議決によらなければならぬ、こういうことにいたしました。從來大藏省、あるいは運輸省等の告示でもつてきめておつた專賣價格、あるいは國營の獨占事業の料金も、今後は議會の議決によることにいたしましたのであります。

次にこれは新しい憲法の特色であります。國會、裁判所、それから會計検査院の地位を新憲法におきましては非常に重要視して、その獨立を保障する建前になつております。しかしこ

れを憲法にうたいましても、實際上そういう機關を運營する經費の部面におきまして、行政部がこれを完全に握つておりまして、財政の部面から抑えてしまつたのでは、憲法上こういう機關の獨立を保障しても實効があがらないという狀況になりますので、この三機關の豫算の編成については特別鄭重と申しますか、特別そういう點に慎重なる考慮を拂つた規定のいたし方をしたのであります。しかしながらいろいろな事情がありまして、三つの機關から要求される豫算と、行政部である内閣が適當なりと認めるものとの間に、相當の開きがある場合があり得る。そういう場合にはどうするかと言いますと、内閣はそれを開議できましてしまふ前に、裁判長の長であるとか、あるいは國會の議長とか、そういう人々と一應相談をして意見を聴くということをしたのであります。そうしてなお議が合わない、話がまとまらない場合には、内閣が自分で適當なりと思ふ數字を豫算に組み、それを議會に出すわけでありまして、その場合には豫算書の中には政府の査定案を書き、それと並んで國會なり、裁判所なり、あるいは會計検査院から出してきたもと要求の内容を詳しく書く、そして議會が正當に判斷できるような基礎を提供する。しかもなお議會が、これは政府の方がよろしくない。もとの三つの機關の要求の方がよいと考へた場合には、金額を増額するということが起る。そのときに國會としては増額をしない、しかし財源がないという場合が起る。そういうときに備へまして、内閣といたしましては、もし殖やしたいと思はれるならば、その金はここからお出しなさいという財源のことま

で詳しく書いて出す。こういう非常に慎重な用意周到な制度をつくりまして、三つの機關の憲法上の獨立性というものを、經理面から不當に壓迫しないという措置を講じたのであります。

それから新憲法の第九十一條におきましては、財政状況を國民に周知させるということの規定がございますが、それを承けまして財政法におきましても、どういふようにそれを國民に周知させるかということについてやや詳しく規定を設けております。

次に財政處理の基本的な原則、財政基準法的の規定を設けておると申しましたが、その内容をごく簡単に申し上げます。

第一には健全財政の原則を確立し、大體公債金、あるいは借入金等によらないで、租税、專賣益金あるいは官有財産収入というものをもつて支辨していくこととありますが、この原則を確立したのであります。しかしそうだからといって公債を全然發行しないというのではありません。右の原則に反しない限り公債の發行を認めることとし、公債發行の目的と限度とあるものを確定しておるのであります。すなはち生産的の方面に使うとか、また資本的な支出に充てるとかいう場合、これを具體的には公共事業費、貸付金、あるいは出資金、こういうふうに表示しておるのであります。これらには公債の發行を認めるのであります。この公共事業というのには御存じのように英語でパブリック・ワークスという言葉を使つておりますが、いろいろの公共の土木事業その他の建設事業を主たる内容としておるのであります。どちらか

と申しますと生産的色彩が濃厚であります。もちろん一面においては、現在失業救済的の意味をもつてやつておるものもございますが、あくまで生産に役立たせるという意味をもつておるのであります。しかしこれとても無制限にやるわけではなしに、どういふものが公共事業かということについてはやはり議會できめていただく。またその金額にいたしましたも無制限でなしに、やはり金額の限度というものを國會できめるといふ建前になつておるわけでありまゝ。非常に周到な用意を規定して、公債が濫發され、財政基礎を危くすることないようにならしておるわけでありまゝ。

その次にやはり公債に關することでありまゝが、公債發行の方法といたしましては、大きく分ければ公募と日本銀行等に引受けさせる方法とあるのであります。公募主義によりまして一般から募る。一般の者の貯蓄によつて公債を消化するという方法によれば、財政上はきわめて健全でありまして、インフレーションの危険は起らない、ところが日本銀行に引受けさせますと財政インフレを起すことになる。こういう關係から今後は原則として公債は日本銀行に引受けさせない。また公債の變形であるところの借入金も、日本銀行からしないということにいたしました次第であります。しかしながらいろいろな事情があり、財政經濟の推移なか／＼豫斷を許しませんので、ある場合にはやはり日本銀行に引受けさせなければならぬ場合もございますので、それに對しましては特別の例外を設けておりますが、この場合といえどもその全額

議決を以つては、國會經るといふことにいたして慎重を期しておるわけでありませう。

それから次はやはりこれも公債に關する基本的の原則であります。公債の償還を確保するということがすなわち公債の信用を維持していくことでありませうので、公債の償還といふことに大いに留意いたしました。今後は毎年度の歳入歳出を締めまして、歳計に餘剰金ができませんと、その餘剰金の半額以上をもつて國債償還に充てることにいたしましたのであります。現在でも法律におきまして歳計餘剰金の四分の一は公債償還に充てるということになつてゐるのであります。これは公債整理基金特別會計法にさういふ規定があるのであります。昭和七年以降他の法律によりまして、この規定の放力が停止されてゐる。これを今回は復活し、かつまたその限度を従來は剩餘金の四分の一としまつておりましたのを、今後は二分の一といふふうな倍に引上げまして、公債の償還をこの面からも確保していきたいと考えてゐるのであります。

次にやはり財政處理の基本原則に屬する規定であります。國家の資産を保全する意味合から債權の免除を制限する規定を設けて、國家がもつてゐるところの債權を免除するとか、あるいはその效力を變更する、すなわち貸付金でありますれば、その條件等を非常に政府側に不利に變更するといふようなことにつきましては、法律に基かなければできない。さらにまた、これも國の財産の保全の關係であります。國の財産の處理あるいは運用をする場合の制限を

設けておりました。國の財産は適正な對價がなくては、譲り渡すとか貸付けることはできない。あるいは國の財産は常にいふ状態において管理をしていく。またこれを效率的に使う。こゝういつたような財産の處理、運用に關する基本的な考えをうたつてゐる規定をもつております。なお基本的原則を明らかにした最後の規定といたしましては、國が國以外のものに特別な費用を負擔させる場合には、法律に基かなければならぬということを規定いたしております。

次に大きな分け方の第三であります。國の財政處理の統制を強化する規定をもつておりますが、この中には今回の豫算の形式を改めまして、内容を一面におきましては歳入はその性質に従い、歳出はその目的に従つて編成するというやり方をとつておりますが、他面におきましてその歳出なり、あるいは歳入を取扱う役所をはつきり書いております。これを各省の部局別にいたしました。たとえば大藏省の主計局はどういう金をいくら使う、農林省の農政局においてはどうかという金をいくら使うかということを書き、また歳入につきましては何省ではどうかという種類の歳入をいくらとるかということをはつきり書きまして、歳入歳出に關係する各省並びに各部局の責任關係を明瞭にいたしました。財政統制の適正を期したのであります。

またもう一つ新しく設けました制度といたしましては、今までは豫算がきまりましてこれを實行するという場合に、支拂豫算制度というものをつくりまして、各役所が具體的に金を使う場合には、その計畫を立てて、一箇月ごととなり、あるいは三箇月ごとに大藏大臣の承認を受

けなければならぬという制度がございます。これは今まで現金を支出することについてのみ大蔵省の承認を要することになっておつたのでありますが、今後は現金を支出する前に各役所が契約をして、それからそのことが行われた後に現金を拂うのでありますが、まず契約をする、その契約の段階におきまして大蔵大臣の承認を要するということにいたしましたわけであり、外國でもこういう例はあるわけであり、とにかく契約をして、その仕事をやつてしまつておいて、いざ金を拂わなければならぬというときになつて、大蔵省にやつて来て、大蔵省がこれを抑えるということになりますと、経済界の混乱を來し、政府と取引をしている者に非常な迷惑を及ぼしますので、まず契約の段階におきまして、これを取締つていくと、そういうことをやるわけがあります。これも財政整理の統制強化した顯著な規定でございます。

なお今度そのほか財政法外に、新しい會計法におきましては、この點をさらにはつきり規定しておるのであります。今の規定のほかに各役所の支出官、金を拂い出す擔當の役人が小切手でもつて金を拂い出すのでありますが、その小切手につきまして、大蔵大臣か、あるいは大蔵大臣が指定する役人が、裏書きをしなければならぬという制度を設けております。また會計法にはそのほかに財政統制を強化する規定もございまして、これとで纏めて申し上げます。

第四番目の大きい分け方につきましては、豫算の民主化に大いに努力しておるわけであり、ますが、その内容といたしましては、第一に豫算の形式を改めたこととあります。従來の豫算の

形式が、難解だといわれる方が多いのであります。そこで今日會計、財政に関する規定の改正に際しまして、豫算の形式を變換いたしました。新形式によつたものが、たゞいま二十二年度豫算については、議會に提出されておるのであります。

第二點といたしましては、豫算に關連いたしました、議會に提出する幾多の書類があります。この書類の内容を非常に擴充、充實いたしましたという點であります。

次に第三點といたしましては、議會における豫算の審議機關をできるだけ長くするという意味におきまして、提出の時期を早めたのであります。現在は御承知のように豫算案の提出というものは、一月の二十日頃から二十五日ぐらいの間に、議會が再開せられた後劈頭に出されたのであります。それで三月末までに審議する。法定の審議期間というのは、各院が二十一日ないし二十六日ということになつておる。新生議會におきましては、常會は前年度の十二月の上旬に召集され、會期も五箇月というふうになつております。従いまして豫算の審議に割いていただく時間も相當ありますので、大體十二月中に豫算は出すということにいたしました。原則として三月三十一日までは審議を了していただきますが、もしいろ／＼な關係でどうしても三月末までに審議が終えられないというような場合には、暫定豫算という制度があります。これは非常に國會の立場を尊重した規定でございます。これらなお民主化規定につき最後に申し上げておきたいのは、財政狀況を周知徹底させる

という問題であります。これは新憲法第九十一條でうたつてあり、新しい財政法の四十六條でそれを詳しく書いておるのでございますが、とにかくあらゆる手段を盡しまして財政を國民の各層によくわかたせていただくことを考えておるのであります。

そのほか大きな分け方の第五となりますが、それにつきまして財政の合理化というような觀點から設けられておる規定もありません。

次に會計法の問題であります。會計法は會計技術法という色彩を明らかにいたしました。大體におきまして収入支出に關する手續的な規定、あるいは出納官吏に關する規定というようなものも主としたのであります。内容的には從來會計法にあつたこういう方面の規定、それから會計規則にある規定、そういうものをとりまとめつくられております。

第一點は支拂いを擔當しておりますところの支出官が振り出す小切手とか、あるいは國庫金振替書というようなものがあるのですが、そういうものに對する大藏大臣あるいはその指定する官吏の認證制度というものがありません。全國に現在こういう小切手を振り出す権限をもつておる役人というものは、千數百人おるわけでありまして、これが小切手を振り出して、國家の各種の支拂いをいたしております。その者が小切手を振り出した場合には、それに対して大藏大臣か、あるいはその指定する役人が裏書きをしないと通用しない。こうしますと大藏大臣または大藏大臣の代理者によりまして、豫算が實行されるそのほんとうの末端において

十分な監督もされるということに相なるわけでございます。外國でも現にアメリカあたりではこの制度が實行せられておりますが、相當革新的な規定であります。

次に第二點といたしましては、大藏大臣の財務の監督權を非常に高めておる規定でありまして、これは會計法の四十六條に規定いたしております。大藏大臣は豫算の執行の適正を期するために、各省各廳に對しまして、收支の實績もしくは見込みについて報告をとる報告の徵取權であります。それから豫算の執行状況について實地監査を行う實地監査權であります。また閣議の決定を経て豫算の執行に必要な指示ができる指示權、こういうふうな權限を大藏大臣がもつことになつております。それからこれは役所に對するものであります。そのほかに大藏大臣は豫算の執行の適正を期するために、みずからまたはよその役所の長に委任して工事の請負契約者、物品の納入書、あるいは、補助金の交付を受ける者、あるいは調査、試験、研究等の委託を受けて居る者、こういう者に對しましてその状況を監査し、または報告を徵することがあります。これは役所以外の財政と密接な關係のある相手方に對しまして、その状況を監査したり報告させることができるという規定であります。それを活用いたしますならば、財政の健全化、あるいは適正なる運用に非常に役立つと考えられる次第であります。

第三點には會計制度調査會というものが設置されるという點であります。これは附則の最後の六條についてでございますが、國の會計經理に關するいろいろの事項を調査審議いたしまし

て、その改善をはかるために大藏省に會計制度調査會というものを設けることになりました。大藏次官を會長として、大體これは純粹の事務の役人、それから會計經理の方面に知識經驗をもつもつておられる人をもつて構成されるのでありますが、それで十分今後の會計制度の改善をはかつていきたいというのであります。

それから他の規定といたしまして、地方制度が今回新憲法とともに改正されました。地方團體の役人が官吏から全部吏員になつてしまひます。こういう者に對しましてやはり今後も國家事務を相當取扱わせますので、それに關連して國家のいろいろな會計經理の事務を取扱わせるという必要が生じてまいつておるのであります。それに關する規定を設けております。また大藏省の支拂豫算に關する統制が、さらに支拂豫算から一步さかのぼりまして、その元たる契約の部面にさかのぼりましたので、それに關連する會計上の手續等につきまして新しく規定が設けられたのであります。

なお最後に政府の國庫金についてであります。國庫金の出し入れにつきまして、今までは小切手一本でやつておつた。國が民間のものに金を拂う、あるいはその他外部に對して金を拂うあるいはその他外部に對して金を拂う場合でも、國庫の中である／＼とやり繰りをする場合におきまして、ともに同じ形式の書類を用いて處理しておつたのを、今後は外部に對するものと、内部でいろいろ處理するものとの間に區別をつけまして、國の財政資産の動きを、一般

の金融とつながりのあるものと、ないものと二分してわかるようにする、こういう制度を新しく設けた點であります。これは國の財政と國民經濟との資金的つながりに關し、新しい觀察がよくなるようにする趣旨から設けられているのであります。議會でわれわれが豫算を見せられるというときに、どういう経路によつてできたかということが、われ／＼にはほとんどわからぬというところに、私はいつも非常に矛盾を感じるのであります。これについて、豫算を編成するときに公聽會を催すなり、あるいは議員を少し入れてやるかどうかという點について、どういふお考えであるのか。

○野田政府委員 豫算編成の段階において公聽會を催すとか、議會のメンバーにはいつていただいている／＼聴くということについては、ただいまは考えておりません。しかしながらわれ／＼の方といたしましては、豫算を編成いたします場合には、豫算編成方針というものをつくつて開議で決定するのであります。そういうものは世の中に廣く發表いたします。それから今後の方針といたしましては、豫算は一年に一遍のいわゆる行事的なものにしないで、絶えず豫算の實行の内容を明かにする。また豫算に關連する事項につきましては、隨時いろいろな文書を出す、あるいはパンフレットを配る、あるいはラジオその他の方法によつて一般に周知方をはかる、こういうわけで絶えず政府側からいろいろな施策なり考えていることなりを國民一般に知らせまして、そしてまたいろ／＼な批判を國民から受けまして、具體的な豫算を組む

ことに相なると考えております。一年分の豫算を審議する場合には、必ず公聴會にかけるといふ規定が設けられております。いわゆるパブリック・ヒヤリングをやるといふことになつておりますので、議會の審議中に關係のいろいろな方面の人を議會みすからお喚びになつていろいろ意見を聴き、デイスカスされる機会を多く設けられることになつております。

○寺田委員 豫算總會あるいは本會議等におきましての質問と、それに對する政府の答辯によつては、どうしても私はほんとうに民主化されなれないと思ひます。また國民の豫算を審議するという點について、審議し盡せないという感じが相當あるのであります。つまり膝をつき合はして豫算について協議していくというふうな方針でやつて頂きたいと思つております。

その次にお尋ねしたいのは特別會計についてであります。大體特別會計というものは、日本の豫算におきましては世界に類例のないほど多い。そのために豫算が非常に見にくい。一般の者がなかなかわかりにくいということが、今までの通弊であると感ずるのでありますが、これについて政府の方では、段々これを減らしていくのかどうかという點につきましてお伺ひしたいと思ひます。

○野田政府委員 豫算總會と豫算分科會とにわかれておりますけれども、大體豫算總會においては何と申しますか、非常に大きな政治問題が述べられまして、豫算そのものについて掘り下げていくことはいたされません。また分科會においても、豫算總會とあまり違わないような論

議が行われる場合が多いのでありまして、これではどうしてもほんとうの豫算審議はできないと思ひます。それで今後新憲法下の議會におきましては、よほど形式の點、豫算審議の方法につきましても、私は構想を練る必要があるだろうと思ひます。それに備へまして、まず第一に豫算の審議期間を長くしなければだめだ、そこで新しい財政法では、十二月中に豫算を出すことにいたします。一月、二月、三月は完全に審議期間があるわけでありまして、しかし現行憲法におきましますと、三月末までに豫算をきめてしまわないと、いわゆる施行豫算となりますが、新憲法ではその規定がない。だから三月末までに審議を了しなくて四月にかゝつても、前年度の豫算を施行されることはないわけでありまして、それにいたしますれば暫定豫算を政府でつくりまして、暫定豫算四月分一箇月だけ認めていけば、一年分の豫算は四月にはいつてなお論議を續けてもよろしいという、時間の餘裕を生ずるわけでありまして、極端に申しますと、審議期間が四箇月ぐらゐあることになりまして、そうなればやはり常任委員ができますから、相當つゝこんでいろいろ話し合ひができるのではないかと思ひます。また議會に出しますいろいろな資料でございますが、今までは非常に不完全でございます。今後は財政法に基きまして、今まではよりはおそらく數倍するだろうと思ひますが、いろいろなものから見ました資料をつけて出すことになつております。

新財政法並びに會計法においては、そのお膳立てだけは十分にできたつもりであります。

それから第二點の特別會計のお話でございますが、われわれ當局の者といたしましては、この特別會計の數を減らすことに、今最善の努力をいたしておるのであります。本年も法律案を出しまして、四つばかり減らすことになっております。今後の方針といたしましては、實體的に見まして一般會計より分離して經理した方が國家的見地からよろしいという場合については、特別會計を認めていきたい、こういう方針で進んでまいりたいと考えておりますが、根本方針といたしましては、できるだけ一般會計には變りはございません。

○寺田委員 私は大體國がいろいろの企業をやることは反對なのでありまして、これはできるだけ民間でやるべきだという考えをもっております。今までの形態を見ておりますと、事業各社の獨立した收支決算はほとんど出ない。一般國民はもちろん知らないし、従業員すらも特別會計のそういう企業であるとか、専賣事業であるとかいうものについての收支決算を知らない。それで結局國がやつておる事業の能率が非常に悪く、また品質が非常に悪い。そういう意味で特別會計をむやみにこしらえることは悪いのではないかという私の大體の考えであります。大方針としてはできるだけ民間にやらす、そうでなければ收支をもつと明らかにする。各特別會計の收支を國民はもちろん従業員は、少くとも自分のやつておる仕事が引合つているか、引合つていかさえ知らないでやるようではどうしてもいけないと思ひます。それから二十一年度の豫算並びに今度の豫算の調書を見ましても、大體人件費が非常に尨大な額になつ

ている。しかしながら人件費は出ておりますが、この人數がわからないために、平均して大體一人當りいくらかという見當がちよつともつかない。これはこのごろの物價の變動のほげしい時、またこういう生活が非常にむずかしい時には、一人當り大體いくらになつていくかということ、また、豫算の書類に附けてもらうのが當然ではないかという感じがするのであります。また法案によりますと、第五條がありますが、緊急の場合、どうしても國會の議決を得られないという時にはどうしようにするのか、お尋ねしたいと思ひます。

○野田政府委員 第一點の國營企業の問題であります。各國もいろいろな行き方があります。日本としては世界各國がやつておる現在並びに過去にありましたいろいろな點を檢討し、また日本の特殊事情を勘案いたしまして、最も適切な方策をとつていくことに相ならうと考えております。それにつきまして收支を明らかならしめる必要があるのではないかと、この點につきましては、全く同感でございます。その御趣旨によりまして、本年度はいろいろな事業會計の會計法を全面的に改正いたしました。一口に申しますと民間の會社等がやつておるのと同じような方法を採用いたしました。また損益計算、バランスシート民間の會社とほとんど變らないような方法になつてきております。

それから次に人件費の點であります。一人當りの金額がいくらかという點であります。こ

れはもちろんわれ／＼の方で今後そういう方面の資料を整備する考えであります。今度の改正におきまして、この豫算書にも出ておりますけれども、各部款項と出ておりました、その下に目、節というのがありますが、目というところになりますと、内容が二十幾つにわかれておりました、そこに官吏給、給料及び手當、給與金、旅費とかいうような項目がはつきりとわかれていますから、全部のものがわかつておりますから、これを縦にすつと合計いたしますと、一般會計全體の給料がいくらかということがすぐ出るように存じます。それから現在使っている人間の数は三十萬とわかつておりますが、それがわかりましたもなかなか簡単にいかない。その理由は人件費の大きな部分を占めているのは復員員關係、いわゆる元陸海軍關係です、これは百萬程度の人間がまだ海外におるわけでありまして、その人間が歸つて來たときに拂う俸給というものが、これにはいつているわけでありまして、これには一月働いて九十圓とか十圓とかいうのがはいつておりますから、それをこつちやにはできない。そういうものを選びわけねばならぬという關係がありまして、それには時間がかかりますが、今資料は手許にもつておりませんけれども、來年度は相當明瞭になるという自信をもつております。

それから第五條でお話の場合はその金額の足りなかつた場合はどうするかということでありまして、もしそんなに足りないことが起りますと、これはよほど大きな問題になつてくるのではないかと思つております。そんなことがありましたら、それはおそらく何十億、何百億と

いうものになりますと、これはやはりどうしても國會を緊急に開いていただきまして、御相談を願うのが筋道ではないかというふうに考えております。

○寺田委員 今回統計法案が出ることになつておりまして、あらゆる統計をよく整備し、それをもとに科學的にいろいろ政治をやつていくということになつたが、從來の豫算というものは、大體どれくらいとられておるのか、これをお聞きしたいのであります。

○野田政府委員 直接内閣統計局で使う金、これが一番大きなものであります。これが總額で四千五百萬圓になつております。これは統計局みすからがお使いになる金であります。しかしこのほかに大きな七、八千萬圓の金が別にあるわけでありまして、今年の秋に國勢調査をすることになつておりますが、國勢調査をいたします金は數千萬圓、これは大體豫備金をもつていただきますという豫定をもつておる。もちろん機會があれば追加豫算で出しますが、大體におきまして豫備金でやる豫定であります。その他いろいろ統計で、必ずしも内閣統計局の經費の中につていない種類の統計に關する經費も各省にございます。

○寺田委員 日本の從來の統計局なんかの統計を見ましても、ほとんど見る時分には間に合わぬ、役に立たぬような前の統計が、始終世の中に出てくるということについて、私らは非常にいつもそれを遺憾に考へておる次第であります。できましたら相當な費用を使つてもかまわない。

それからこの二十五條の「歳出豫算のうち經費の性質上年度内にその支出を終らない見込のあるもの」云々とありますが、從來大體年度末になつてくるといふ場合に、よくこれは世間で言われる、豫算が過剰を生じた場合に、種々な要らないところへ費用を使つていくという傾向があつたように聞いておるのでありますが、こういう點もどういふふうによられるのか。

○野田政府委員 この點につきましては、サンプリング・メツソードというものを取入れることになつております。これはアメリカでは主計局というが、豫算局で統計をやつております。アメリカの統計局というものは豫算局の中にある。サンプリングというのは、たとえばここに全國にわたつてことごとく調べなければわからないものを、代表的なものをピックアップして、何分の一か何千分の一を正確に調べて、それを全體に推し及ぼして數字に表わすというサンプリングの行き方でありますが、これをアメリカでは随分やつております。これは經費がかからなくて早い。今後は今までのように全部のものを調べて集計する行き方と、一方におきましては何かサンプリングをとつて全體を推していくという二つの行き方を適當に取入れまして、早くできるようにいたさなければならぬと思ひます。なお統計機械などについても、アメリカの統計機械は非常に進んでおりますから、そういう統計機械の輸入をいたしまして、その方の陣容を強化して、どんなむすかしいのでもすぐ出るといふようなことにしなければならぬと考へております。

それから繰越しの問題と、年度末に濫費されるという問題であります。これは昔から問題になつておる點でございます。しかしながら最近におきまして、この弊風が相當矯正される傾向にあると思ひます。と申しますのは、日々に出す金書一々大藏省の承認を得なければできないことになつております。なお將來の問題につきましては、會計法にも出ておりますが、小切手の認證制度をやる。小切手を切る人を支出官と言つておりますが、支出官が小切手を切る場合に、銀行でそれだけでは金にならない。裏に大藏大臣か、大藏大臣の代りの者がサインをしなければ金にならないということになつた。

○川島金次君 この法案の第三條によりますと、「專賣價格若しくは事業料金については、すべて法律又は國會の議決に基いて定めなければならない。」とあります。政府の事業料金と申しましても、かなり廣汎にわたつておるのでありますが、その事業料金といわれる全體がこの法案の事業料金にあてはまつてくるのか、あるいは事業料金といつても多少の例外があつて、主なる事業料金について法律または國會の議決に基いて定めなければならないということになりますか、これを一つお尋ねいたします。

○野田政府委員 その第三條に規定しております事業料金は、ここに書いてあります「法律上又は事實上國の獨占到屬する事業における專賣價格若しくは事業料金」というのであります。國が獨占している——法律上獨占というのは、專賣であるとか、通信などが、法律上の獨占到

なつております。鐵道は法律上の獨占ではなくて、事實上の獨占になつております。そういう獨占到屬する事業の料金については、とにかく國會の議決を経てやれということでございます。その點獨占でないものについては、この規定は適用しないということになつております。

○川島金次君　そうすると、全部法律もしくは國會の議決によつて定めることになりませんか。

○野田政府委員　御質問の點は、今後政府部内でよく研究して決定すべき問題でありますけれども、鐵道の料金もあの表を見ますと、非常に詳しいものであります。複雑多岐なものであります。あれの全體を法律で定めるなり、あるいは豫算で定めることにする必要はないじやないか。むしろその根幹をなす部分をきめれば、他のものは當然技術的に、普通の事業料金はきまつてくるのであります。場合によりますれば委員會をつくりまして、その委員會に諮つてきめていくというような方向にやつたらどうかという感じをもつております。

○川島金次君　もし當局が既にそういう腹案があるとすれば、この三條の法文の書き方に多少の變更があつてしかるべきじやないかと考えられるのですが、第三條だけでそういう手續、別な腹案を實際に實施できるようなことになるか。

○野田政府委員　今までの法制局その他の從來の考え方、あるいは法文の例といたしましては、法律または國會の議決に基いて定めるという場合には、法律で全部を定めるという意味で

なく、法律に基いて定めるといふ場合には、私がさつき申し上げたような場合で、もし全部法律できめなければならぬといふ場合には、「法律により」といふ言葉を使うことになつておるやうであります。

○川島金次君　そうすれば一例をあげますれば、逓信、國鐵あたりの事業料金について、この基くといふのは、貨物運賃とか旅客運賃、逓信事業で申せば郵便料金あるいは電話電信料金、そういったものに屬したもののだけが、この議決に基いてということに解釋してよろしいわけでありますか。

○野田政府委員　大體普通にわれ／＼が知つておる必要のある程度の事柄は、全部含まれるのではないかと思います。

○川島金次君　現在の日本の經濟事情、民族の生活事情に鑑みまして、いわゆる國民の主食、あるいは生産經濟復興の上においての重大な根底をなします石炭、鐵鋼、肥料、こういった重要産物の價格といふものは、これまた國民の納得した價格で定むべき性質のものではないか。國民代表の府であるところの國會で議決することが、極めて妥當な政治ではないかと思ふのであります。しかも汗を流し、勞力を費してみずから耕しておるところの耕作農民は、價格の問題に對して何ら關係をもつことができないというのが、現實の形になつておる。是が非でも國會の議決によつて、その價格を定めるといふことにすることが、政治上、經濟上、また

國民の上に及ぼす心理作用の上からいきましたも、當然の事柄のように私どもは考えておるの
であります。そうした心構え、氣持が當局におありであるかどうか。

○野田政府委員 この問題はきわめて重要な問題でありまして、今後の考え方としては、お
説のような意見を十分検討していかねばならぬ。こう考えております。

○川島金次君 次にこの財政法案を一覧いたしますと、豫算の執行の場合において、豫算
の成立した場合ということで、成立という文字は二、三箇所見受けられるのであります、豫算
不成立の場合に關する規定が、この中にはないように私は見受けておる。そういう場合におい
て豫算の執行の上はどういつた措置が講ぜられることになつておるか。

○野田政府委員 理論的に申し上げますと、まさに豫算が成立しないという場合が起り得るので
あります。この豫算が不成立になつた場合に何かほかの方法でこれをやつていけるのだという
ことにいたしますと、そういう非常に備える規定が、かえつて悪くいたしますと常道化する。
どうしても理論的に不成立になり得るという場合の事柄は、それは一應設けないで、そ
のときには高い政治的な常識と申しますか、政治的な高い考え方もつて解決していくとい
ふうにすべきではないか、こういうふうには私共は承つておるのであります。しからば三月末ま
でにできなかった場合に、四月の初めから政府はやはり活動しなければならぬが、その豫算は
一體どうするのだというような問題になるのであります。それにつきましては暫定豫算制度

というものを新しく設けまして、この暫定豫算制度でもつて泳いでいく。そのうちに本豫算が
成立するということに相なると思ふのであります。暫定豫算というものは、私達の考え方では
これは政策を盛つたものじやない、國家が存在しその機能を營んでいく以上は、どうしても絶
對的に必要な經費というものがござります。政策に屬するような經費は本豫算、すなわち一年
分の豫算には盛りますけれど暫定豫算には盛らない。最小限度の經費を暫定豫算に盛る、もし
その際に暫定豫算すらも認めないということになりますと、それは政治上の大きな問題になる
だらうと思ひます。そのときは内閣を倒したいという一つの狙いとなると思ひますが、内閣を
倒すという大きな問題になりますと、これは巡査とかあるいは普通の役人の月給を拂わせない
というような、國家機能を停止するというような方法をとらなくても、重要政策を否認すれば
當然内閣を打倒することができるのであります。そういう暫定豫算に盛られてゐるものすら
これを否定するということは、實際上必要がないじやないか。おのすから政治的にみて解決の
できるものである、こういうふうには考へておるといふようなことも申し上げた次第でありま
す。

○川島金次君 理論的にあり得るものであれば、それはまた理論的にやはり法文化しておく
ことの方が、私は一番好ましいことであり、一番間違ひのないことだと思ふのであります。弊
害があるからといつてこれを明文化することを避けるということは、私は理論的ではないと

思う。どこかに未解決なものを残しておくということになるおそれが多分にあるのですが、その點何かお考えがありますかどうか。

○野田政府委員 御質問は、財政法の問題よりもむしろ憲法の問題だと考えます。憲法自体にそういう一種の穴と申しますか、充填せられておられない部分があるのでありまして、それを財政法で埋めるといふことは非常に困難ではないかと思えます。どうもやはり最後のところに隙が残るのではないかということになります。理論的に考えられることはあくまで理論的に充填をしていくという行き方と、それから理論的にはあり得ても、他の政治的解決に俟つべきものはそこへ充填せずに残しておくという行き方と、二つの行き方があると思えます。

○川島金次君 次にこの法案によりますれば、必ず豫算の上程の場合には、國有財産の財産表を出すことになるわけでありまして、この財産表の価格の問題について、毎年これは財産の現在高を書くことになっておりますが、その価格は一體どういう基準においてこの國有財産の価格を決定していくお考えでありますか。

○野田政府委員 これは國有財産法の問題であります。この國有財産をどういうふうにするか、この基準をどうするかということにつきましては、現在の制度では大體帳簿價格、取得價格でやっておりますが、最近のように物價が騰貴したりしますと、臺帳價格だけで漫然

とやつていかということについては問題がありますので、これは別の委員会にかかつておるのであります。國有財産制度調査會というものが新しく法律でもつて、設けられることになつており、そこで國有財産全般を再検討して、この次の常會に國有財産法を出すことになつておりますから、その際に十分検討して、御指摘のような點も考へて行かれるものと思つております。

○川島金次君 最後にお尋ね申し上げたいのは、第四十六條に、いろいろの國の豫算その他財政に關する一般の事項について、印刷物、講義その他適當な方法で國民に報告しなければならぬとある。これが豫算成立の場合の規定であります。これもまことに結構だと思ひますが、なおさらに「前項に規定するものの外、内閣は、少くとも」云々ということ、國會及び國民に報告をしなければならぬということが附け加えられておりますが、これをどういう形で國民に報告するかということについてのお考えがありましたならば、この際承つておきたいと思ひます。

○野田政府委員 その方法につきましては目下研究中であります。ちよつと考えられる點を申しますと、印刷物にして配布するという問題があります。また新聞に發表するとか、あるいはラジオを通じて知らせるとか、あるいは人のたくさん集まる所へいろいろの數字などをグラフにして發表してわかりやすくするとか、いろいろの方法があると思ひますが、これについ

ては民間の専門家の御意見も聴いて検討をいたしている次第であります。

○川島金次君 冒頭に私が質問しました事柄、それに關連して希望しておいた事柄で、重ねて言う必要はございませんが、主食糧、石炭、鐵鋼、肥料等のごときいわゆる基本物資これらは相當重大な事柄だと思しますので、その旨をあらためて大藏大臣に傳達を願ひまして、さらに大藏大臣の考え方をお聴かせ願ひたい。

○高橋委員長 この際委員長より重要な數點につきまして、政府當局の御答辯を得ておきたいと思ひます。

財政法の第三十一條第二項の規定は、歳出について項を目及び節に區分して、内閣から各省各廳の長に配賦するという規定であります。國會法に基く國會豫備金はこれをどう取扱うかということについて、以下數點政府の所信を伺つておきたいと思ひます。その第一は、國會豫備金は國會法により獨立せる國會の經費の中に計上されることになつておりまして、かつ國會豫備金はこれを使用するにあたりましては、議院がその適當と認めるときに使用するというものが建前であります。従つてあらかじめ目及び節を設けるといふことは不可能なことであり、また議院がその使用を決定した際に、一々これを大藏省に通知いたしまして目及び節を設けるといふことは、國會法の精神に反し、かつ國會豫備金の性質に反するものと考えられるのであります。これをいかに運用するお考えであるか。第二に、國會豫備金を各議院に配賦するにあ

たりましては、豫備金として配賦いたしまして、議院の意思によつてその使用を一任すべきものと思ひますが、政府におかれましてはこの點をどうお考えになつておられるか、これや伺つておきたいと思ひます。それから第三に、もしその解釋、運用にあたりまして、國會豫備金にも目及び節を區分して配賦せねばならぬものと思ひますならば、同條又は但書を加えまして、但し國會豫備金についてはこの限りでないということに修正する外はないと思ひますが、この點はどうお考えになつておられますか。それから第四に、財政法第三十五條に規定いたします豫備費は憲法上の豫備費であつて、内閣の責任において支出するものであり、國會の豫備金は憲法上のいわゆる豫備費とは全然別個のものであると考えますが、この點はどうでありますか。

○野田政府委員 三十五條の豫備費は憲法上の豫備費でございます。國會法及び裁判所法の中に豫備金という言葉を使つてありますが、あれは政府の解釋によりましては、憲法上の豫備費ではないという解釋であります。従いまして豫算書も初めは豫備金という言葉を使つておつたのであります。従來の實行におきましては豫備費と豫備金とが同じ意味で使われております關係上、將來疑義が生ずるおそれがありますので、豫算もこれを豫備經費というように修正いたしました。それで政府豫算關係の言葉といたしましては、これを豫備經費という言葉でもつて將來處置してまいりまして、憲法上の豫備費でないということを明らかにしたいと考えまし

た。三十一條は、從來豫算というものは議會を通過して成立いたしますと、これを公布いたしましたのであります。しかしながら新憲法下におきましては、豫算の公布というものは廢止せられる。従いまして豫算が成立いたしましたとしても、各省といたしましてはどういう豫算が提出せられたかということをはつきり知るオーソリタティブな方法がなくなつたわけであります。今ままでありますと、官報にちやんとそれが公告されたのであります。今後はそれはありません。そこで豫算が成立したときは、内閣は各省各廳の長に對してその内容はこうだということをお示しする必要があるものであります。この三十一條は新しく設けられた規定でございます。そこでその豫算の内容をお知らせするときに、目、節をつけるということが書いてございます。先ほど御指摘になりました國會の豫備經費は何に使うかわからない金でありますので、これを目、節をつけて出すということは不可能だろうと思ひます。

次に豫備經費の使用についての問題であります。豫備經費の使用につきましては、國會の中に特殊の委員會というようなものができて、それが十分中で相談されて使われることになっております。國會におきましてもこの金の使用方法については、十分慎重な態度をもつておやりになるということになつております。ただ問題は具體的に金をお出しになるときに、やはり小切手を切らなければならぬ。小切手は日本銀行がこれを支拂う。そのときに日本銀行は一體これはどういふ目、節の金であるかということがわかりませんと拂えませんから、そ

う技術的な問題として、目、節が何に使われるかということが、はつきりきまつたとき、そのときに目、節の區分が生ずる。この點は支拂技術上の問題として御了承願ひたいと思ひます。

○杉田委員 本法案に關しましては、新憲法の制定に即しましてまことに妥當なるものと認めまして、原案通り日本自由黨を代表いたしまして賛成するものであります。

○小野瀬委員 私は日本進歩黨を代表いたしまして、政府提出の財政法案並びに會計法を改正する法律案に賛成の意を表します。

○川島委員 私は日本社會黨を代表いたしまして、この兩案に對する修正を希望申し上げたいと思ひます。この際私はこの討論中に附け加えまして、一種の修正を提出して皆様の御賛同を得たいと思ひます。その修正内容は、本案第三條の「租税を除く外、國が國權に基いて收納する課税金及び法律上又は事實上國の獨占に屬する事業における專賣價格もしくは事業料金については、すべて法律又は國會の議決に基いて定めなければならない。」この第一項の次に「なお第一項に定めるものの外特に重要な生活必需品及び重要基礎産業物資の價格についても國會の議決に基いてこれを定めなければならない。」こういう一項をここに加えたいというのがわれわれの修正案であります。米麥あるいは石炭、鐵鋼、肥料あるいは電力、こうしたいわゆる國民生活に緊切不可分にして、かつ重要な物資の價格が、從來ややともすると政府のそのときの事情、そのときの考え方一つでその價格を決定されて來たのが例でありま

す。この際われ／＼は、かくのごとき重要な物資の價格についても、國民全體が納得し得る機構の中におきまして決定することが最も好ましいことであり、同時にそれが民主的議會において當然なされなければならない事柄であるということを強く感じておるのであります。あるいはこの財政法案にかくのごとき一項目を加えることは、法律上あるいはその他の關係から見まして、これが適切なものであるかどうかということは、研究の餘地ありという考え方をもち、それの方も定めしあるかと思ひますが、ともかくにもわれ／＼の考え方といひますものは、以上申し上げましたところに盡きてあるのであります。どうぞその意味合におきまして、わが黨のこの修正案に皆さんの慎重御審議の上の御賛成を希望いたしましたして、修正の勸議に代えた希望を申し上げる次第であります。

○伊藤(幸)委員 この兩法案は新憲法の制定に伴ひまして、最も民主主義の線に沿うて改正せられ、定められた法案だと考えます。大體においてまことに結構なものと考えます。しかし、いかに結構な法案にしたところが、その法を活かすも殺すも、まつたくその法を取扱う人にあると考えます。この意味におきまして政府におきましては、この民主主義の線に沿うて十分慎重に慎重を加えて、その運用に誤りのないよう最善を盡されんことを希望して、國民協同黨を代表いたしました本案に賛成する者でございます。

○高橋委員長 討論は終局いたしました。これより採決いたします。まず社會黨川島金次君

より提出せられました財政法案第三條第二項の修正案に賛成の諸君の起立を求めます。

○高橋委員長 起立少数。よつて修正案は否決せられました。

次に兩案とも原案に賛成の諸君は御起立を願います。

○高橋委員長 起立總員、よつて兩案は原案の通り可決いたしました。本日はこれにて散會いたします。

委員報告

○高橋泰雄君 ただいま議題となりました財政法案並びに會計法を改正する法律案につきまして、委員會における審議の経過並びに結果を簡単に御報告いたしたいと存じます。

第一に、日本の豫算には特別會計が多いために、豫算が非常に見にくく、かつわかりにくいことが多いのであるが、政府はこれを減らしていく考えはないか。こういう質疑に對しまして、特別會計が多いということは、政府の會計がいくつにもわかれ、しかもわかりにくくなるので、政府としては特別會計の數を減らすことに最善の努力を拂つておるのであるが、むやみに特別會計をやめてしまうことは不可能のことであり、かつ今後どうしても國家企業が起つてくるのであるから、國家企業を一般會計と一諸にすることは會計の性質に合わない、一般會計は消費經濟で、しかも収入は租稅收入であり、性質が全然違ふために、これは一本にしても意味がないのであつて、こういう場合には、これを區分して經理した方が實益があるのである。

要するに今後の方針としては、一般會計から分離して經理した方が、國家的見地から見てもよいというような場合には、特別會計を認めていく方針であるとの答辯があつたのであります。

第二に、本法案には豫算不成立の場合に關する規定がないのであるが、豫算不成立の場合にいかなる措置が講ぜられることになるかとの質問に對しまして政府は、現行憲法においては、その七十一條において豫算不成立に備える規定があるが、新憲法にはこれが削除せられておる。この問題は、改正にあつては問題になり、理論的には豫算が成立しない場合が起り得るので、これに對する何かの規定を設けておいた方がよいではないかという見方もあつたのであるが、また半面から言うと、豫算不成立の場合に何か他の方法でこれをやつていけるということにいたしますと、そういう非常に備える規定がかえつて常道化したしまして、民主的でない政治の運行を生じさせる機會を興えるおそれがありますので、この場合には、いろいろな方法をもつて不成立になる場合を極力減らして、どうしても理論的に不成立になり得るといふ場合の事柄は設けないで、そのときは高度の政治的常識、考え方をもつて解決していくというふうにするべきではないかという答辯があつたのであります。

それから最後に、委員長から政府に對しまして、財政法第三十一條第二項及び財政法第三十五條と國會法第三十二條との關係におきまして、二、三の質疑を試みまして、政府の答辯を求めたのであります。すなわち第一は、國會豫備金は、國會法によつて、獨立せる國會の經費の

中に計上せられることになつており、かつ國會豫備金を使用するには、議院がその適當と認めるときに使用することが建前であり、従つてあらかじめ目及び節を設けるということは不可能なことであつて、また議院がその使用を決定した際に、一々これを大藏省に通知して目及び節を設けるといふことは、國會法の精神に反するのみならず、國會豫備金の性質に反すると思われるが、政府はいかに運用するつもりであるか。第二に、國會豫備金を各議院に配賦するにあつて、豫備金として配賦し、議院の意思にその使用を一任すべきものと思ふがいかに。第三もしその解釋運用によつて、國會豫備金にも節及び目を區分して配賦せねばならぬとすれば、條文に但書を加え、「但し國會豫備金についてはこの限りでない。」という修正を加えるほかはないと思ふが、政府の所見はどうか。第四、財政法第三十五條にいわゆる豫備費というものは、憲法上の豫備費であつて、内閣の責任において支出するものであり、國會豫備金とは全然別個のものと思ふが、政府の所見はどうか。

かような質疑に對しまして、政府の答辯は次の通りであります。國會豫備金は豫備經費であつて、これを何に使うかわからぬ金でありますので、これを目及び節にわけて出すということとは不可能のことであると思ふ。また豫備金の使用にあたりまして、これは國會の中に特殊な委員會ができて、その委員會が金の使用について慎重なる態度をもつてやることとなるのであつて、むしろ議會の自由なる意思によるべきものであると思ふ。ただ問題は、具體的に金を出す

場合には、小切手を切ることになるのであるが、小切手は日本銀行がこれを拂うのであつて、その時に金の使用の目的がわからぬと、金の支拂ができないということになるのであるから、技術的に申すならば、結局何に金が使われるかということがわかつたときに目及び節を附けることになるという政府の答辯であつたのであります。

三 貴族院に於ける審議経過

(イ) 提案説明

○政府委員（北村徳太郎君）ただいま上程に相成りました財政法案、及び會計法を改正する法律案について、提案理由の御説明を申し上げます。

さきに日本國憲法の公布を見、近くこれが施行されるに伴ひまして、これに即應いたしましたして、財政處理に關する制度、殊に豫算制度について根本的な改正を行う必要が起つたのであります。また財政の民主化その他の點からいたしましても、現行の諸制度について相當の政變を行う必要を生じてまいつたのであります。従來豫算その他財政の處理に關する制度をいたしましては、現行憲法のほか、會計法、會計規則等の諸法令によつて處理せられたつたのであります。新しい制度といたしましては、財政處理の基本となるべき諸原則、並びに豫算、決算に關する制度とを財政法として總合統一し、他方收入支出の手續等に關する規定は、會計法によることを適當と認めまして、こゝに二つの法案を提出した次第であります。

まず財政法案についてその大體のことを申し上げますと、第一は、直接または間接憲法の改正により

必要となつた規定であります。

第二は、財政處理の基本的原則に關する規定であります。

第三は、國の財政統制を強化するための規定であります。

第四は、豫算をわかりやすくし、またその審議に便ならしめる意味のものであります。

次に、會計法は、收入支出の手續、出納官吏に關する規定等、その手續的方面を規定する法律とするにといたしました。従つて現行會計法中にあるこれらの規定をもつて、改正會計法案の本體としたのであります。但し、財政法の制定に關連いたしましたして、新たに規定し、また現行法上改善を要する點につきまじ、改正を加えたものもあります。

なほ地方制度の改正に伴ひ、歳入歳出について、都道府縣の職員にその事務を扱わせる必要があるもので、その規定を附してあります。

最後に、國の會計經理に關する事項を調査審議するため、内閣に會計制度調査會を設置することとしておりますことを特に附言いたします。

(ロ) 委員會議事録

○國務大臣（石橋湛山君）先ず財政法案及び會計法を改正する法律案に付きまして、提案理由を申し上げます。日本國憲法の制定施行に伴ひまして、各種國家機關に關する制度が根本的に變りますと共に、諸制度の民主化が要請せられることとなり、従つて財政處理の方法につきましても根本的な改正を行う必要が生じたのであります。従來外國の豫算其の財政處理に關する制度は現行憲法の外、會計法、會計規則等の諸

法令に依つて處理せられて來たことは御承知の通りであります。此の際財政の基本的原則として認められるものを一括綜合致しまして、基礎法たる財政法を制定し、収入支出の手續的規定は之を會計法に規定すると云ふことの二つに致した譯であります。而して會計法は國有財産法、物品、會計規則、各特別會計法等と相並んで、主として現金に關する會計法規として其の地位を明確に致し、以て一般の理解にも便利ならしめた譯であります。次に會計法を改正する法律案でございますが、前にも申上げました通り、會計法は收入支出、出納官吏其他の手續的方面を規定することと致してありまして、大體現行會計法又は現行會計規則の當該規定を統一する建前と致したのであります。唯財政法に關連致しまして、又其の外現行制度の整備等の點から致しまして、新たに規定することと致したのも多少ございませう、兩法案を通じ用語等に付ても例示を致しまして、若干の定義を加えると共に、成るべく一般に理解し難い言葉を避けることに意を用いて居る積りであります。以上兩法案に付て大體の御説明を申上げました。

○長世吉君 此の財政法では、今迄ありました臨時部、經常部の區別を廢止されたのであります。さうすると、今迄の觀念からの所謂臨時的のものも云うようなものは別らぬように思ふのであります。是は全然區別しないのでありますか。

○國務大臣(石橋湛山君) 是は何か他の機會にも申上げたかと思ひますが、まあ此の戦前に於きまして、經常部、臨時部の區別は可なり曖昧なものになつて居りまして、殊に最近に於きましては、殆どその區別が立て難いような實情になつて居りますので、無理に臨時部、經常部と分けることは、却つて是は不自然になりまして、分りにくくなると云う譯であります。

○長世吉君 會計法の方であります。大藏大臣の豫算執行に對する監査權限が非常に強化されたのであります。是は此の豫算の執行状況を監査するとか、報告を徴するとか云うことは、一體どの程度にやられるものでありませうか。是程に強化されることがどう云う風なものであらうかと思はれるのであります。それと、尙又必要に應じては、閣議を経て居りますけれども、指示迄もされるのであります。是は寧ろ總理大臣の權限に屬するもののように思われるのに、之を特に大藏大臣に此處迄の權限を與えられた理由はどう云う所にあるのでありますか。

○政府委員(野田卯一君) 御指摘の問題は第四十六條の關係のものであります。今回の會計法の改正の内、非常に大きな問題とされて居るのは、大藏大臣の財政監督權を強化されたこと、是は大藏大臣に是だけの權限を持たせるか、總理大臣がお持ちになるかと云う問題があると思ひますが、内閣に於ける當面の責任者である大藏大臣にそれだけの權限を與えて、財政を統制する必要から大藏大臣に與えられた、勿論それを當動致しまして強くやる場合には、勿論閣議の決定を経まして、そして閣員全體の責に依つてやると云うことに相成ると思ひます。それから此處に書いてございませうように、大體内容が、報告を徴することと、それから實地監査と、それからもう一つは豫算の執行に付ての指示、此の三つに大體大きく權能が分れて居ります。

○宮澤俊義君 此の財政法の暫定豫算に付てちよつと御伺いしますが、是は矢張り國會の議決で成立することになるのでございませうか。

○政府委員(野田卯一君) 左様でございます。

○宮澤俊義君 其の暫定豫算が國會で成立しないと云うことも考えられると思うのですが、それに付てはどう云う風な御考えですか。

○政府委員(野田卯一君) 全體の豫算が成立しない場合には、相當國會と内部との空氣が悪いと云うこともございませうし、其の關係で全體の前年度豫算が出来ない場合に、暫定豫算は議會の議決を得られるかどうか、其の内容に付きましても、何と申しますか、政府の機構を維持して行く爲に必要の最少限度の經費に相成ると思ひます、従ひまして暫定豫算の内容は當時の内閣の大きな政策を織り込んだ性質のものは、暫定豫算に大體入れないように致しまして、本當に政府機構を維持して行く絕對必要な金が盛られる、是を迄議會が否決する、或は決定しないと云うことは、是は大きな觀點から見まして、國の運行其のものを封鎖すると云う所迄の問題になつて来る。

○宮澤俊義君 それから其の衆議員、裁判所、其の獨立した官廳の豫算の問題ですが、是は例えば裁判所の方などは全然……例えば司法と云つたものと關係なしで作成されると云う譯なんでせうか。

○政府委員(野田卯一君) 裁判所系統は全然司法省はタッチ致しませぬ。

○宮澤俊義君 其の場合に、結局閣議で決つて、其の場合に十分に關係の意見を求めると云うような規定のようですが、其の十九條と云うのは、そう云う場合に、内閣がそれ等の官廳から申出た豫算を減額した場合に、それが更に國會で復活されると云う場合の規定でございますか。

○政府委員(野田卯一君) 左様でございます、唯一言申添えて置きたいのでありますが、十八條の第二項に非常に慎重な手續を規定致しまして、三機關の代理者と云う者は閣議に列席して居りませぬ、従ひま

して豫算の概算が決定される場合に最後の發言權がない譯であります、それを補う爲に、一應別途意見を求めると云うことに致したのであります、それから十九條の所は、内閣が此の三つの機關から出した原案、それに査定を加えて議會に提出すると云う場合には、原案を三つの機關から出したもの等の要求を詳しく附けて出す、さうして議會が先づ三機關の要求が正しいと思ふならば、其の金額の一部を復活が出来ると云うような途をはつきりしたいと、斯う云う譯であります。

○宮澤俊義君 其の場合に内閣は必要な財源を明記しなければならぬと云うことですが、是はそう云うことは出来ないと云うような態度を内閣が執ることが出来ないものでせうか、それとも、是非何とかしなければならぬと言つても出来ないと言ふことがあり得るのぢやないかと思ひます

○政府委員(野田卯一君) 此の問題は非常に三機關の獨立性の保障の問題と關連をした問題でございます、假に三機關の要求が元一億圓、それを内閣が八千萬圓に査定した、ところが國會が重要な立場から見ても九千萬圓にした方が宜い、時に、財源を明示致しませぬと、國會としては實際事實上の問題として採り上げ得ない、それで行政府の方から、それぢや國會の方で適當に上げて其の財源を見つけて下さいと云うことになりますと、國會はそう云う修正權を持ちながら事實上制肘を受けまして不可能になるのであります、其の場合に、此の金を御使い下さいと云う具體的問題でありますと、御承知の通り來年度豫算を見ましても三十億圓の豫備金を持つて居るから、其の豫備金の一部を以て之に充當すると具體的には考え居るのであります。

○宮澤俊義君 從來豫算に付ては、議會では大體増額の修正は出来ないと言ふような解釋、慣例だつた

ように思いますが、今度の憲法ではそれはどう云うことになるでせうか。

○政府委員(野田卯一君) 従来豫算の編成並に提出の権限がない、政府にございます、従いまして従来
の解釋では議會が増額修正の権利がない、斯う云うことでございます、併しながら新憲法下に於きまして
は國會の地位が高い、國家の最高機關であると云うことでありまして、従来よりも國會を重んずること
が、新憲法では遙かに多くなるのであります、従いまして今の政府の見解と致しましては、豫算の編成並
に提出権が内閣に存して居ると云う建前から申しまして、國會として重大なる大きな増額修正権がない、
併しながら只今問題になりました三機關の獨立性を保障すると云う程度の斯う云う修正権を認めて来た、
斯う云うような解釋を執つて居るのであります。

○宮澤俊義君 そうしますと、茲に此の裁判所等から申出があつたことに關係のない問題に付ても増額
修正は出来る、著しいとか何とか云うことは別として、出来ること云う御解釋ですか。

○政府委員(野田卯一君) 左様でございます。

○宮澤俊義君 そうしますと、先程の御話で、此の場合は議會の増額修正権と云うものを實効的ならし
める爲に、財源を明記すると云う御話でありましたが、それ以外の爲には財源が明記されでありませぬか
ら増額修正が出来ること云つても、實際には豫算はない、従つて増額修正権があると云つても、そこに違つ
た取扱いが爲されると云うことになるのですか。

○政府委員(野田卯一君) 左様でございます、内閣と致しましては、豫算を出します以上は自信を以
つて最善と信ずるものを出すことになりまして、従いまして、三機關に付ても内閣としては確信を以つて出

すのでありますが、三機關の憲法上の保障された趣旨に鑑みまして、斯う云う措置を執つた、斯う御承知
を願います。

○宮澤俊義君 そうしますと、理論的には、獨立官廳の場合でも財源を明記されたより以上に殖やすこ
とは出来ない譯ではない、さう云う譯ですか。

○政府委員(野田卯一君) 理論的にはさう解釋出来ると思ひます。

○宮澤俊義君 其の問題はさうも理論的な問題か知れませぬが、少し理論が一貫しないような感じがす
るのですが、一般に増額修正権がある、併し此の場合だけは其の増額修正権を、こちらから財源を明示し
て特に鞏固ならしめて行くこと云うことの根拠は、此の國會、裁判所、會計検査院と云うようなものの地位
を重んじて、其のイニシヤチーブを尊重すると云う所にあるのだらうと思ひますけれども、それだけ尊重
されて居る所からの申出を、内閣の責任に於てカットすると云う以上は、餘程重大な理由があつたか、若
しくは、財源がもうないと云うようなことで、内閣としては確信を持つてカットすることになるのぢやな
いか、さうでなく、一應まあカットしたけれども、場合に依つては其の邊は何とかなるからと云つたよう
な風な感じが、茲に出て居るように思ひますが、どうでせうか。

○國務大臣(石橋湛山君) 是は御指摘のやうにちよつと此處に矛盾があるように感じ、豫算を増加する
修正が出来るか、どうかと云うことも相當議論して見たのであります、國會、裁判所、會計検査院の場合
は、どうしても是は行政部から獨立したものにしなければならぬ、斯う云う建前から、豫算に付ても實は
内閣が全然之にタッチしないのが本當ぢやないかと云う、極端な議論も出たのであります、是は憲法違

反になるだろうと云うことから、詰り独立性を認めつつ、而も内閣で豫算を作る、斯う妥協したものであります、そこで一つの條文が出来た譯であります、それから全體の豫算の修正權に付きましたは、是は今迄の超然内閣と違つて、今後は國會中心内閣で、所謂政黨内閣でやるから、事實に於ては政府が非常に困るような修正は起るものではない、若し起るような時には、それは政府自身が居られない時であるから、特にどう云う修正は出来ないと云うことはつきり決める必要はないのぢやないか、政治的な考から理論的には出来ることとして置いた方が宜からう、斯う云うような考でやつて居ります。

○子爵齋藤齊君 從來豫算が決りました其の豫算を執行する迄の間に相當の準備期間が要るのであります、此の點に鑑みまして、會計年度を變えると云うやうな御考がござらうかどうか、又會計年度を變へなければ斯う云うような非能率な點を、何とかして救つて行く途を別に御考になつて居りませうか、どうでありませうか、此の點を伺いたいと思ひます。

○政府委員(野田卯一君) 會計年度の問題は御指摘のような點もございよして、從來から日本ばかりでなく世界的の問題であります、我が國に於きましては、明治十八年以來、現行の四月に始まりまして三月に終ると云う制度をずつと續けて居るのであります、途中に於て曆年的に直すと云う議論も相當に出たことがあるのでありますけれども、日本の國情、それから色々な經濟界の状態から矢張り現状維持が宜いのではないかとの結論に落着いて居ることを御了承願ひたいと思ひます、大體に於て豫算の編成を了して、閣議決定なり、或は大體豫算が通ると云う見透しが付くと、各省は事實上の問題としては、早手廻しに準備に着手するのが實情でございます、今後の新しい憲法下に於きましては、今迄より豫算の提出期限が早

まります、即ち十二月中に提出することになりますから、そうすると閣議決定は十一月中にやらなければならぬ、左様であります、豫算の内容なるものは略々前年の暮には分つて来る、従つてそれが法律的に有效になるのは四月以降ですが、實質的内容は何ヶ月か前に、或程度はつきりして来ると云うこともございますので、實行上の問題としては左程大きな支障はないのぢやないかと考へる點もございませう。

委員長報告

○男爵北大路信明君 財政法案外二件に付審議の經過に結果を御報告申し上げます、直ちに委員會に於ける質疑應答の主なるものに付御説明申し上げます、先ず一委員より、財政法案に於て暫定豫算は國會の議決で成立するや、暫定豫算が成立しないと云うことも考へられるがとの間に對しまして、政府は、是は問題の點であつて、内容を申せば期間が一箇月とか、二箇月とか云うように短かく、最低の政府の機構を維持する、最低の經費であつて、内閣の政策等の如き大きなものは含まないので、差當り絶対に必要なものだけである、之をも國會が否決すると云うことは、國家としての機構が止まると云うようなことになるので、先ず成立しないことにはないと思ふと考へました、又第十九條に關して、國會の豫算増額修正權に於て質問したる處、政府は豫算を決定する時には、先ず第十八條に依り、是等三機關の長に對して意見を求めなければならぬ、そして政府は最も良いと信ずる豫算を提出して居るのであります、從來は豫算の編成、提出者は政府であつたが、新憲法に於ては國會が最高機關であるから、是等三機關及び他の一般機關に於ても増額修正は出来ると思ふ、併し新憲法に於ても構算の編成、提出は内閣に專屬して居るから、大きな増額は出来ないと思ふ、之に對して一般に増額修正權のある國

會等の三機關を尊重して居るのに、内閣に於てはそれ等の豫算をカットすると云うことは矛盾しては居ないかとの間に對しては、政府は國會の外二機關は行政府から獨立したものであるから、内閣に於ては全然之にタッチせずとの強硬論もあつたが、是はタッチしつゝ獨立性を維持すると云うことである、全體の豫算の提出權は、將來政黨内閣が持つものであるから、政府が困るような修正は出来ない、若し其のような修正をすれば、政府は留まることが出来ぬことになる、理論的よりも政治的の意味から斯う云う條文が出来たのであるとの答辯がございました、又一委員より、此の財政法案では、臨時部、經常部の區別を廢止されたが、是は全然區別しないのであるか、それとも別の方法で區別するののかとの質問に對しまして、政府よりは戦前に於ても、殊に最近に於ては始ご其の區別が立て難いやうな實情になつて居るので、之を區別することは却て不自然になり、分り難くなる、それで今後のことを考えても、經常部、臨時部とは非別すればならぬ理由は發見されないもので、今般廢止することにしたとの答辯がございました、又「會計法を改正する法律案」に付きましては、一委員より、大藏大臣の豫算執行に對する監査權限が非常に強化されたが、豫算の執行状況を監査するとか、報法を徴するとか云うことはどの程度にやるのであるか、尙又必要に應じて開議を経ては居るが、指示迄もされるのであるが、是は寧ろ總理大臣の權限に屬するやうに思はれるが、之を別に大藏大臣に權限を與えられた理由は何處にあるかとの質問に對しまして、政府より、是は第四十六條の關係で、今回の改正の中、非常に大きな問題とされて居るのは、大藏大臣の財政監督權を強化されたこと、是は其の權限を大藏大臣に持たせるか、總理大臣が持つべきか問題はあると思ふが、内閣の當面の責任者である大藏大臣に、財政を統制する必要から權限を與えた、勿論發動して強くや

る時は、開議の決定を経て、開員全體の責任に依つてやることになると思ふ、從來は豫算の編成の方には力を入れるが、執行する場合は左程力を入れて居らない、又執行に當つて議會の要望が十分現れて居るかと云う、監督が非常に不十分であつた、それで十分監督する必要があると我々は考へて居るが、關係方面も同様な御意見でありまして、重要視して居るのであります、具體的には今後機構をずつと擴充して、單に中央のみならず、末端迄非常に能動的な監査網を張つて、各省と協力してやつて行きたいと考へて居るこの答辯がございました。

二 會計検査院法

(一) 衆議院に於ける審議經過

(1) 提案説明

○國務大臣(金森徳次郎君)會計検査院法を改正する法律に付きまして、提案の理由を説明致したいと存じます、會計検査院法は、明治二十二年に制定されました以來、今日迄特に重大なる改正もなく來つたのであります、今回日本國憲法が施行せられますに付きましては、此の議院内閣制の本旨をあきらかに致しますためには、此の検査院に付きましての制度を、權限と組織との兩面に互りまして、根本的に刷新を加える必要がある譯であります、組織に付きましては、先づ會計検査院は、内閣に對して獨立の地位を有すると云うことをはつきり掲げまし

て、そうして尙三人の検査官を以て構成する検査官會議と云うものを本體と致しまして、之に事務總局を加え、此の兩者を以て會計検査院を組織することにした譯でありまして、此の點は現在の會計検査院の組織と可なり著しく違つて居る點であります、で重要な事項は、三人の検査官の會議に依つて決定することに定めて居る譯であります、次に會計検査院の検査官の任命は、兩議院の同意を得まして、内閣が之を行ひまして、其の任免に付きましたば、天皇の認證を要するものと致して居ります、若しも兩院の意見が一致しませぬ場合に於きまして、どうするかと言へば、それは憲法に内閣總理大臣の指名の場合の規定がありますが、其のような形に依りまして、衆議院の同意を以て、兩議院の同意とすることに致したのであります、會計検査院の長はどうして出来るかと申しますと、それは三人の検査官の互選に依りまして、其の結果に付て内閣が之を命ずる次第であります、尙ほ検査官に付きましたば、其の職務が完全なりとも言ふべき程度の獨立を要する必要があるのです、十分其の身分を保障しなければならぬから、之に關します規定を法律案の中に設けて居ります、次に事務總局はどう云う風であるかと申しますと、検査官會議の指揮監督の下に於きまして、庶務と検査及び審査の事務を掌るものでありまして、事務總長其の他所の職員を置くことと致して居ります、謂わば検査院の事務の中に於きまして、執行的なる事務は、事務總局が致しまして、決定的なる事務は検査官會議が之をなすと云う趣旨であります、次に問題を權限の面に移して考えて見ます

と、會計検査院が憲法及び法律の規定に基きまして、會計検査を行うことは、從來の通りであります、今回の之を撓みなく繼續して行ふと云う意味のことを法文の上に明かに致しました、尙検査の範圍に付きましたば、從來の範圍よりも之を廣げまして、例えば一定額以上の資本金を出資して居る法人の會計を審査すると云うような點を加えて居るのであります、次に會計検査院が検査をやつて居ります間に色々な取扱う者の違法なる行爲とか、不當なる行爲を認める場合が起りますし、又検査の結果法令、制度又は行政に付きましたば、然るべき改善を必要とするような事項を認めることもありますので、左様な場合に於きましては、直ちに會計検査院が本廳長官又は主務官廳等に對しまして意見を示したり、必要な處置を、要求を致したりして、其の缺點を是正改善せしめる處置を爲さることになつて居ります、且又同時に之を國會に提出致します所の検査報告の中にはつきり掲げると云う風に致して居ります、其の外尙検査報告には色々法律、政令、豫算に違反し、又は不當と認めた事項をも掲記するやうな譯になつて居ります、斯様に致しまして、検査報告が國會に提出せられます場合に於きまして、單に文書のみを以て國會に報告を致しますことは、十分に會計検査の趣旨が徹底しない譯でありますから、斯様な報告に關しまして、國會へ出席して説明をするような必要があります時は、検査官を出席させることが出来ると云う風にし、又書面で之を説明することも出来ると云うような風に定めたのであります、尙其の外出納職員其の他の會計事務職

員の責任に關する規定整備致したり、或は又外部からの利害關係人から會計事務を處理する職員の取扱ひ振りに對しまして請求がありますと、之を審査致しまして、其の結果是正を要するものがあれば、之に對して判定を主務官廳等に通知すると云うような途をも設けまして、可なり多角形の考を以て會計經理の適正なる運行を期すると云う風に内容を規定して居ります。

(四) 委員會議事録

○金森國務大臣 今回日本國憲法が施行されるに至りまして、憲法の全精神から推しまして、この検査院の制度につきましては、相當本質的な改正を加えることが必要となつたわけでございます。

この改正憲法のもとにおきましては、會計検査院というものはつきりした獨立性を認めまして、政府から何らの影響をさせることもなく、十分に公正に會計検査をしなければならぬ。こういう建前でありますので、主としてその検査院の獨立性というものに重點を置きまして、なおこの會計検査の重要なことに顧みまして、その能率を發揮させることと、それからまた權限を廣めまして、相當手廣に會計上の検査をさせる、大體この三つの着想に基きまして、いろいろの制度を變えたわけであります。

その改正に基きまして、會計検査院の組立方のことを申しますと、今までの會計検査院は天

皇に直隸をいたしましたして、國務大臣に對しましては、獨立の地位をもつており、そしてまた大きな問題は十數人の検査官で相談して解決する。こういうことになつておつたのであります。今回の改正においては、まず天皇に直隸することがなくなつたのであります。これは憲法改正の必然の結果であります。内閣に獨立するということになるのは、これまた憲法改正の必然の結果であります。今まで十數人の検査官で總會議で決定し、そのほかに部會で問題を決定しておつた。そういうやり方を本質的に改めまして、今回は検査院の審議の仕方を二つにわけまして、物の値打を判断する。いいとか悪いとかいうことを判断するのは三人の検査官が合議できめることにしたのであります。ちやうど裁判所の裁判官が何人かの合議できめるのと同じように、三人の検査官のごく自由な、ほかから影響されない考えで合議をしてきめる。こういうことにいたしました。それから實際複雑な會計検査を精密にいたしますためには、特別の事務總局というものを設けまして、數百人の職員がはいりまして、間違のない調査をする。検査官の會議は、いわば決定機關でありまして、その下にありますところの事務總局というものは、執行の機關である。そういうふうに申し上げたらよからうと、思つております。

そこで次に検査官の任命等はどういうふうにするかと申しますと、検査官の身分を十分獨立さしておきませんと、自然内閣の影響を受けるようなことになるわけでありまして、そこでその點を考へまして、検査官は國會——兩議院の同意を経て、そうして内閣がこれを任命する。さ

らに天皇が認證せられるという形にしておりまして、最も慎重な取扱いをいたしております。會計検査院の長はどうしてできるか。こう申しますとこれまた今の三人の検査官がお互いに選び合ひまして、そうしてその互選の結果によつてできましたところの一人を會計検査院の長とするわけであります。これが結局會計検査院の事務全般を管理することになると存じます。検査官の任期はどうかという点、初めから七年と定めてある。再任一回かぎりである。つまり七年の任期を二回重ねて十四年しかできない。それがあまり固定しておると、その會計検査院の働きが固定するきらいがあるので、それを何年にしてよいかということとはもとより議論のある問題ですが、まず二回ぐらいで打切ることにする方が、諸般の見地からみて、弾力性、独立性もあると考えるのであります。その他六十五歳になると、退官することになつてゐる。また身體の故障あるいは職務上の義務に違反したという場合にどうして止めるかについては、結局同僚の裁きというか、他の検査官の合議によつて、その事實を決定する。さらに國會兩議院の決議があつたときには退官することになつております。その點について非常に身分保障が完全になつたと考えております。現在のようにやはりものはあまりたくさんの方が相談し決定することとは事情に適しない面があつて、三人位の検査官が全責任をもつて決定することがよからう。こういうことで、ひとまず三人と限定いたしました。事務總局の方は、官房のほかは、四局設け、その下にいろいろの職員を置いておりますが、この職員も相當に獨立性が認められておる

のであつて、そのうちの一級の官吏は内閣で任免進退をすることはありますが、その根本は検査官が合議で決定して、その決定に基くのでありますから、非常に獨立性をもつておることになります。

第二は検査院はどんな仕事をするかという働きのなわ張りのことですが、それは憲法に豫定している仕事はもちろんでありますが、別に法律ができて、検査の範圍をきめることももとより問題はありません。なお一般的に申しますれば、今までの検査院の働きよりもう少し廣くいたしました、それはそういう新しい形が自然殖えたことにもよるのであります。新しい政治形態、國のその面の行政につり合うようにこの規定を完備したわけであります。その他いろいろこまかいことがあります、そのうちの二、三のやや大きな點を申し上げますと、いままで委託検査というものがあつて、會計検査院が直接に検査をいたしませんで、その部分に検査を委託しておくということがあつたのであります。今度は會計検査院の本質に顧みまして、全部直接に検査する、こういう建前をとつたのであります。これはもとより實際は非常に困難なことでありますが、それにはしかるべき便法を設けて、とにかく直接検査していくというようにいたしております。

次にやや大きな働きの上の問題といたしましては、會計検査院は精密な會計の検査をいたしまして、そうして報告書をつくつて、それを國會に政府の手を経由して提出することになつて

おります。なおかような検査報告が國會に出ますときには、今まではただ書面を政府の手を經由して國會に出しただけでありまして、その辯明にあたりますのは政府だけで辯明しておつたのであります。こういうふうにいたしますと、もの道理といたしまして、政府のみが辯明の矢面に立ちますがゆえに、せつかく會計検査院でいろいろの研究をいたしましたことが、國會に直接映らないことになるおそれがあるのであります。そこで今回はその缺點を改めまして、検査報告につきまして、會計検査院の方から検査官を出席せしめて説明をするとか、あるいは直接に書面を出して説明をするということができるようになりました。これは國會の権能を相當擴めたことになるのであります。ただかようにいたしますと、一つの疑念が起りまして、そういうふうにするれば、國會の方では自分の會議であまり望まないようなときに、検査官が出て来て説明をしたい、こう言われるとどうなるであろうか、むりやりに説明を聴かなければならぬことになるのではないか、こういう疑いが起つてくるのでありますが、これは國會の中の事務の取扱い方の問題でありまして、このことは憲法の中にも、國會の内部のことは國會みすからきめらるる、正確に言えば、兩院みすからきめらるる、こういうことになつております。従つて特別な法律がない限りは、兩院みすからその順序をきめられてよからうと思ひます。

それが大體検査院の方の仕事であります。なおここにもう一つ申し上げたいのは、検査

院に關することでありませけれども、各官廳に會計の検査の事務をとつております出納官吏あるいは出納員というものがあつまして、これは検査法の規定に基きまして、現金や物品を扱つておる。その現金、物品の取扱いについては、一切の責任を負うておるのであります。そのときに、たとえばもつておる金を失つてしまつたとか、あるいは扱つておる物品を毀損させてしまつたとかいう場合にはどうなるかという問題が起ります。こういうことは、従來とも正確な規定が設けてありまして、結局會計検査院から責任解除の判決を受けるのでなければ、その辨償責任を免れることができないというふうなふうに今まで定まつておつたのであります。ところが今回裁判の制度が變りますと、今までのように會計検査院がその責任を最後まできめてしまふ、たとえば賠償責任があるということを経計検査院で決定せられまると、もうそれ以上は何らの救済の途がないということになりまして、すべての問題を裁判所へもつていくということがそこで押しつけられてしまふことになりまふ。これは今回の憲法に伴つてやはりかえなければなりませんので、その點を考えまして、もしもそういう出納官吏が國に損害を與えた事實があつたような場合におきましては、ほんとうに善良な管理者の注意を怠つたために、さような事實ができたかどうかを審査して、辨償責任があるかないかを検査院で決定をいたすというふうには、本法で規定をいたしました。本人としては、普通の裁判所に訴えて問題を最後に解決してもらふこともできるのであります。

なおそのほかにもいろいろこまかい規定がある。なおこの會計検査院の獨立性が強くなつたということの一つの例をあげてみますと、會計検査院というものは、結局官廳の一つでありますから、自分に豫算をもたなければなりませんので、本年の豫算をいくら使うか、こういうことが現われてくるのであります。従来はさような豫算は政府におきまして決定して、そうして總豫算に載せまして國會の議決を経るということになっております。今後とてもその大筋はかえることはできないのであります。しかしもしも會計検査院と政府と意見が一致しないという場合がありますると、従来ならば、政府の意見で九十を押し通すということになりました。しかしそういう態度を徹底いたしますと、會計検査院がほんとうに獨立して仕事をしようというときに十分に目的を達しないことになります。そこで今回は責任は政府がとるのだからして、政府は九十に査定して總豫算をつくるが、しかしながら同時に検査院の方の要求の内容を検査院から出された通りに書きまして、それを添えて國會に出すのであります。國會は政府の提案と會計検査院の要求とを見究めて、自分の判断、最高機關の機能によつてこれをしかるべく決定をせらるるというふうになりました。この點はかような獨立官廳の地位を非常に高めたことになると存じております。

○石川委員 第一條の會計検査院の獨立の性格について一應明らかにしておきたいと存じてお尋ねいたします。國家の統治作用は立法、行政、司法と三つにわかれまして、おのの相侵すことなしとする考え方、すなわち三權分立の思想が、日本の憲法においても、また原則をなしておると存じます。そこで會計検査院は行政の一分野を擔當しておるものであるか、あるいは行政にも司法にも立法にも屬せずして、憲法から直接に生れ出てくるころの機關であるか、つまり國家の經濟行爲、國家の財政行爲を監視監督する一つの機關として、憲法より直接生れ出でたる獨立の機關となるのかということをお伺いしたのであります。

○金森國務大臣 具體的な日本の制度から申しますれば、會計検査院は立法、司法、行政のいずれでもない特別な地位をもつておると考えております。ごく廣い學問上の見地から申しますれば、これは立法でもなく裁判でもございませんで、行政ということにはいることにはなりませんけれども、しかし内閣の統轄いたします行政とは違ひまして狭い意味におきましては、行政以外の獨立の地位をもつておると考えております。現在の會計検査院法におきましては、検査院は天皇に直隸しというような言葉がありまして、幾分言葉の感じにおきましては、行政に近いという感じをもつておりますが、今回の制度におきましては、さような天皇に直隸しということもないのであります。結局憲法そのものの規定から流れ出でて、どこにも隸屬しない獨立なものと思つております。人事の面と財政の面は完全に獨立させられております。

それから仕事の面の獨立はどうなるかと申しますと、これはこの法律の中にはつきりしておりますように、どこからも特別な指揮監督を受けませんで、これは法律の定むる通りに會

計検査はやつていく。こういうことになっておりますから、學問上のわずかの連絡から申しますれば、これは行政に屬すると形式的には言えるのであります。しかし現實の制度といたしましては、まったく一般の行政と違つた獨立のものと考えております。

○石川委員 ただいまの御説明で、書面によつて議會に會計検査院が必要とする經費の説明ができるということになっておるのでありますが、これは會計検査院からその豫算書をもつてまいりまして、議會で直接にこれを説明するという方法はとられないかどうか。その點をお聴きしたいのであります。

○金森國務大臣 検査院自身の豫算を國會へ直接にもつてきて説明ができるか、こういうお尋ねだと思つておりますが、これは検査院から直接にもつてくるわけではございません。と申しますのは、憲法の中に豫算を編成するのは内閣であるということがはつきり書いてありますので、かつまたこの豫算というものはいつてくる金の方を念頭におきませんと切盛りができません。それで全體の編成はこれは政府がいたします。そこで直接責任は政府がもちますがゆえに、政府がみずから豫算の全體を組んで國會に提出する。けれども會計検査院から出しました請求で政府の出したものと違ひまする部分は、そのままそつくり會計検査院のものと同じものを出して國會に提出するわけでありまして、それにつきましてもし國會にお疑いがあるという場合には、直接會計検査院の關係者を呼び出してお聴きになることができるように、

今回の國會法等でできておりますがゆえに、大體の御趣旨はここで守られておると考えております。

○石川委員 會計検査院法によりますと、なるほど検査官の任命にいたしましたも、その他の職員の任命にいたしましたも獨立性をもつておるようであります。たとえば會計検査院長の任命につきましては内閣はこれを拒否できない、検査官がこれを選挙いたしましたものについては拒否権をもつていない、こう見て差支えないでありませんようか。

○金森國務大臣 法律上の特別の制限がなければ拒否できないものと考えております。

○石川委員 そこで第二條を中心としてお聴きしたいと思います。會計検査院という官廳が「検査官會議と事務總局を以てこれを組織する。」こういうことになっておるのでありますが、會計検査院となつて外部に對しまするときには、事務總局、検査官會議、この二つの連絡がなければ一つの官廳として現われてこないかどうかをお伺いしたのであります。

○金森國務大臣 今回の會計検査院法、またそればかりでなく、裁判所等の制度におきましても、實際方針を決定するという者に一番重要な職員にこれをやらせる。しかしながらその基礎材料になるものは別に事務官をおいてやらせる。こういうふうな建前で裁判所もさうな考えをもつて組織されておりますし、會計検査院もまたその考えであります。會計検査院に當嵌めてみますと通常の調べ事務をいたしますのは、これは事務總局がするのであります。し

かしそれはただ調べるということに重點をおいておりまして、検査の適否とかあるいは各官廳の會計事務のやり方について何が注文をつけるとかいうような、いわば政治的な意義をもつて
いる點につきましてはこれは検査官のみが合議してこれを決定する、こういうふうの立場にな
つております。そこで今お尋ねになつた二つものが一緒にならなければ仕事はできないかとい
うことでありますが、結果においては二つのものが一緒にならなければ仕事はできないわけ
であります。

○石川委員 少し飛びますが、第二十四條において會計検査院というのがあります。二十五
條にも會計検査院とありますが、これは會計検査官の意味でありましょうか。

○金森國務大臣 會計検査院という官廳の名前にしてありますところは、やはりこれは官廳
を現わしておるのでありまして、會計検査官そのものを文字自身は現わしているわけではあり
ません。

○石川委員 裁判所の場合をみましても、裁判所で訴訟法上に構成されております裁判長
と、私達が行政的にみてまいります裁判長とは必ずしも同一の觀念ではありません。そのよう
な意味におきまして、この會計検査院法中第二十六條の場合には、會計検査院が検査官會議と
事務總局をもつてこれを組織いたしますならば、會計検査院の意思表示をここでは検査官の
みではできないのであつて、どういふようにして會計検査院の意思を決定していくかという點

であります。

○金森國務大臣 會計検査官はお説のごとく裁判所のような働きをしております。裁判所に
また行政事務があると同じように、この會計検査院にもさような仕事があるわけでありませ
ん。實質は事務總局がそれを擔任をいたしまして表に現われます場合は會計検査院の長すなわち會
計検査院長がその事務を擔任する、つまり行政事務につきましましては會計検査院長が表に立つ
つていふふうの考え方をいたしております。

○石川委員 二十六條の會計検査院は、ここは検査官が、検査官會議によつて決定せられた
ことによつてこの命令を出すというように考えますが、事務總局もこれによつてやれるとい
うことになりますと、非常に複雑になつて、事務執行にめんどろを來すのではないか。

○金森國務大臣 さように非常にめんどろにお考えくださいますと、私の用いました言葉が
不正確なことに結局歸着いたしますが、私が事務總局を使つてと申しましたのは、庶務を擔任
いたしますのは事務總局がやつておるのであります。外部に向つて正式に働くのは會計検査院
長が働くのであります。

○石川委員 それではさらに進めまして五條についてお伺いしたいのであります。検査官
の任命は國會の同意を経て内閣が任命するのでありますから、この任期を七年にいたしまし
た理由と、一回限りしか再任はできないのだということの理由をもつとはつきりお伺いしてお

きたいと存するのであります。

○金森國務大臣 七年が大體かよろうというのは、これはまったく腰だめでありまして、裁判官は十年、参議院議員は六年、こういうような豫算がありますが、検査官は大體七年がよろう。こういう一應の腰だめをしたのであります。この着想は三人の會計検査官が順繰りにこの任期をつなぎ合わせてはしこのように切り替えていく、こういう考えをもつておりますので、一遍に三人の検査官がなくなりますと、検査の事務の連絡が切れるわけでありまして。そこで法律の一番終いの附則第七條というところに、検査官のうち二人の任期は、一人については三年他の一人については五年とする。こういうふうに書いてありますがつまりこの趣旨は、初め三人の検査官がございましたも、一人は三年目に任期がなくなつてしまふ。他の一人は五年目に任期がなくなる。もう一人は七年目に任期がなくなるといふふうで、一應七年という任期をつくつたのでありまして、これに絶対の絶対の確実性があるというわけではございません。ところで次に問題が起りましたのは、一回限り再任されることができるといふ規定は言いかえますと二度しか續かない。三回目には任命されぬということになりました、これは今までの法律の建前から申しますと、非常に變つた新しいことになつてゐる。なぜこういう規定を設けたかと申しますと、検査官というものは非常に独立性がありまして、これはやめるといつても實は何ともやめる手もないのでありまして、中におらるる三人の人の間の議決によつてやめる。し

かもほんとうにやめる人が出ますれば、あとの二人の意見でやめるといふことになるのであります。これは容易にやめられないのであります。身分の保障は嚴重にいたしましたけれども、他の一面においてそういう面からそこに特殊なる勢力とか慣習とかいふものが發達いたしますと、結局日本の會計検査について沈滞の氣分が現われてくると思ひます。それに折衷いたしまして、どんなえらい人でも二回目の再選で、それで打切つてしまふ。これは一面からいふと無理なように見えますけれども、大きな眼で仕事の的確性、時代に遅れずしてほどよくいくといふことを確保いたすためには、こういう行き方がいいのではなからうか。

○石川委員 これはたれが一番先に三年でやめていくのか、そういうことはどこできまつてくるのでありますか。

○金森國務大臣 この點はこの規定に特別なものは何も定まつておりません。そうして参議院議員の選舉のように、法律をもつて投票數の少い人を任期を短くするといふ考え方もできますが、この場合は單純なる任命でありますので、それもできない。それで初め任命するときに條件を附して任命する何の何がしは何年間會計検査院に赴任するのだ。こういう條件を附して、まず第一回は任命する。

○石川委員 第七條の規定について伺いたいと思ひますが、検査官は禁錮以上の刑に處せられた場合でなければ官を失わないということになつたと思ひますが、このもとの會計検査院法

の第六條、これは不明確な規定だと思ひますが、今度これをなぜ禁錮以上の刑と決定せられたか、罰金刑に處せられた者はなぜ官を失わないことにいたされたのか。

○金森國務大臣 この問題は結局調和の問題と申しますか、身分の保障をいたしました限り、刑罰でその地位を失うというときに、あまり軽い刑罰にかかつて官を失うということになりますと、今日の刑罰制度はかなり複雑でありまして、思ひもつかぬ軽い刑罰をこうむることが比較的あり易いのであります。そのために検査官の地位が動いてしまうということはあまり面白くない。罰金以下とそれから禁錮のものというのは、何かそこに實際のやり方においては犯罪の意味合いが違つておりますから、そこで當然にすつかり機械的にやめますのは禁錮以上の刑というところで押えて、鄭重を期しまして、それ以外の場合は懲戒というようなことにして、刑罰で當然に資格を失いますのは禁錮以上といたしまして、そのほかは結局第六條の職務上の缺點からくる退官という方に入れたわけでありまして。

○石川委員 これは官吏法全般を通じての考え方の現われであると言われますが、禁錮刑に處せられました者と、罰金刑に處せられました者との間には實質上、情狀の點において、必ずしも禁錮刑に處せられた者が悪いとは考えられない。罰金刑に處せられた者もかなり罪質が悪いというようなことも考えられるのであります。

○金森國務大臣 すべての場合に通じまして、はつきりした標準があるわけではございません

ん。何しろ當然に官を失うというかなり強い規定であり、身分保障をいたしております官につきまして、この點をゆるやかにしておきますと、思ひもつかぬことで身分を失わしむるということがございますので、その資格を尊重する意味におきまして、まず普通の場合に重しとされますところの禁錮というものをもつて物差としたわけでありまして、罰金以下のものにつきましては、別の方法をもつてその人の官吏としての適格なりや否やということを批判をするというふうにいたしましたのであります。

○石川委員 十三條に關する問題でお聴きしたいのであります。ここに技官とありますが、この技官の職責が技術に従事することと十八條に決定してこの技官を二級または三級までとあります。一級というものを技官におかなかつた理由をお聴きしたいのであります。

○宮内政府委員 大體におきましてここで考えております技官は、技術面の検査、それも事務總局の方でやりますことについて検査官の手足になりまして、實際の資料を揃えるための検査と考へているわけでありまして。將來これでやつてみて、なお一級の方に技官を必要とする實情が起りますれば、またこれは改正しなければならぬと思ひますが、會計検査院の今までのやり來り、それから私どもが見てのここ當分の見透しから見まして、今は技官が一級をもつて充てられることの非常な責任をもつたところまで行かなくてもいいんじやなからうか、こういう見透しでこれをつくっております。

○石川委員 次に十一條についてお聞きしたいのであります。結局會計検査院の行動が検査官會議によつて決定されているのかどうか。そして事務總局がその命令を受けて、總局としては何らの意思決定をしていかないのか、これを離れて一つの行動、一つの活動をなすの権限をもつてゐるか。

○金森國務大臣 會計検査院のもつてゐる職務のほかに向つて働きかけるものと、内側で措置する重要なものとの全部を網羅しております。これは検査官會議でこれを決することになつております。従つて事務總局は第十一條で決定の重要なものをみんなとられておりますからして、事務總局としては、個々の事實についての調査と判断をするというだけの程度にとどまつております。

○石川委員 三十條で「會計検査院は、前條の検査報告に關し、國會に出席して説明することを必要と認めるときは、」こう書いてある。ここで必要と認めるそのことは誰がきめるのでありましょうか。

○金森國務大臣 第三十條の出席せしむるといふことは、院長が決する。

○石川委員 第十五條の「事務總局長は、事務總局の局務を統理し、公文に署名する」とあります。この公文は會計検査院が発する公文であらうと推測されるのであります。國會出席にして説明せしむるといふこと、公文に署名するといふこと、そういう際に、これが事務總局長に

よつて表示されるのか、院長が表示されるのかどうか。

○金森國務大臣 今のお尋ねは結局事務總局長の権能いかんといふことになりませんが、この署名とかいふのはいくらか軽い意味でありまして、本體たる會計検査院長の文書に對してさらに事務の面から確實を期するための署名をする、こういう考えをもつて規定しております。

○石川委員 會計検査院においては、院長が統轄統理するものであると解すべきものでありましようか。

○金森國務大臣 お説の通り會計検査院長が統轄統理するのであります。

○石川委員 この法律においては會計検査院長は事務總長をも統轄監督すべきものといふ御趣旨で立法されたのであるかどうか御尋ねしたい。

○金森國務大臣 もちろん會計検査院長の長は全體の事務を統轄しておりますがゆえに、事務總局をも統轄しておるといふことになるのであります。

○石川委員 それでは十四條の讀み方を聴きたいのであります。二級官吏は、検査官の同意を経て事務總長の指名するところにより、内閣總理大臣においてその任免、進退を行う。それから十六條に「各局長は、事務總長の推薦により、検査官の同意を経て一級の事務官のうちから、院長がこれを補する。」と言つております。検査官は各一人の検査官を指すのか。あるいは検査官の合議いわゆる検査官會議を指すのか。

○金森國務大臣 今の検査官の同意というのは、もとより検査官の合議の結果による同意という意味でありまして一人々々の検査官というものを豫想しておるわけではございません。

○石川委員 そうするとこの條文の中にあります検査官というのは、全部合議體を指すものと理解しなければならぬでしょうか。

○金森國務大臣 検査官とありましたが、必ずしも全部合議體とも讀めませんので個々の検査官の一人々々の身分のことを書いてありますときは、これはもとより個人的の検査官を指しております。

○石川委員 同一法文の中に同一文字が二重の概念をもち、二重の意義をもっておりますから非常に不便であります、この點については、將來御考慮になるお考えはございませんでしょうか。

○宮内政府委員 要するに「検査官の同意」と書いてございますところは、最後の、ある行為をいたします主體が検査官その人ではない。たとえば十四條の二項をごらん願いますと、「二級官吏は、検査官の同意を経て事務總長の指名するところにより、」とありますが、これは検査官と合議の上での同意を経まして事務總長が指名する、かように、検査官の意思を受けて他の者が行為をいたしますところは「同意を経て」という文字を使ひまして、検査官自體の行為の場合と區別して書いてあるという趣旨に御諒承願いたいと思ひます。

○金森國務大臣 今の同意というところは、あまりいい字でないように思ひまして、これは適當な機會に十分考慮し得るものだろうと思つております。

○石川委員 私が疑問をもちましたのは、十四條の一級官吏の場合には非常に念を入れて検査官の合議で決する。二級官吏になつてまいりますと、検査官の同意を経るといふようになつてゐる。そこで一級官吏は立派だから、二級官吏はもう少し立派でないからといふようなふう、に讀んでおつたのでありますが、この検査官の合議でありましたならば、一級官吏も、二級官吏も、全部検査官の合議と讀まなければならぬ承知しなければならぬでしょうか。

○宮内政府委員 御説の點は、決して一級官吏が立派であつて、二級官吏以下が云々といふ考えは毛頭もつておりません。非常にくだいことを申し上げるようですが、一項の方は、検査官が合議で決する、こういうふうに續けて三項の方は、検査官の同意を経て事務總長が指名する、こういうふうに續けてお讀み願う、そのくらいのことしかちよつと御説明申し上げます。

○石川委員 ところで國の支出を検査いたしましたところの公文書、その他検査官が職責を盡しましたところの公文書に對する署名者は、これはたれになりますか。十五條に「事務總長は、事務總局を統理し公文に署名する。」とありますが、議會にまわつてまいります公文書自體も署名いたしますのは、事務總長といふことになるのでしょうか。

○金森國務大臣 事務總局は結局會計検査院の庶務を擔任する任務をもっているわけであり、そうして公文を出しますことは、結局その庶務の一部としてその事務を擔任してあります。その庶務を擔任する部局の長たる資格において現實の作成について責任をもつ、内容ではありません。ただそういう文書を作成したということについて責任をもつ意味において公文に署名する、こういうふうな考えておりますが、會計検査院から出す公文に署名をする、こういう意味になっております。

○石川委員 そういたしますと、憲法に規定しております國の收支決算に對する文書の署名者もこれからは事務總長になるといふことに相なりますか。

○金森國務大臣 検査報告に對する署名はやはり事務總長がすることになると思います。

○石川委員 しかしながら私たちの考えによりますと、検査官自體の責任を明らかにいたしますために、検査官もしくは検査官會議の議長の署名を必要とするものでないかと存じますが、その點はいかがですか。

○金森國務大臣 この署名という言葉が實はやや新しく、近ごろになつて多く使われてきているのでありまして、その趣旨はただ名を書くというだけでほんとうの作成者であるという意味はもつておりません。ほんとうの作成者の名前を書くことはもとよりのことであります。

○石川委員 そこでこの十五條の意味は、それではこの文書は會計検査院において作成せら

れたるものである、こういうだけの意味の署名とお伺いしておかなければならぬでしょうか。そうして實質上この内容についての責任は法規によりまして検査官だと解していかなければならぬことに相なるのでありませうか。またその責任者を表示するということに相なるのでありませうか。

○金森國務大臣 もとよりこれは會計検査院から提出せられるものでありますがゆえに、これを統轄する會計検査院長の名をもつて實質が作成され、従つてその名が書かれるのは當然であります。そのあとへもつていつて現實の事務を擔任したというその責任を現わすために事務總長が書くのでありまして、ほんとうを言えば連署するとか、副署するとかいふ言葉が當つておると思つております。

○石川委員 會計検査院の検査の範圍が非常に廣くなつたように思われます。そのために検査官が三人、一級官吏が十一名規定されてあるようであります。これで間に合いますでしょうか。さらにこの部局につきましても、ここに規定されてあります四局において間に合うか。

○金森國務大臣 なるべく能率を發揮せしめますように、今回この部局の整備その他どころに十分の注意をして、人員の按配をいたしておりますが、一級官が局長四人と、そのほか一級官の課長七人を加えまして、十一人になる豫定であります。二級官は課長たるもの、事務官たるもの、そのほかの事務官を加えまして合計八十九人になる豫定をいたしております。三級

官は四百五十人を豫想いたしておりまして、この三つのもの、すなわち一級官、二級官、三級官を合わせますと五百五十人という定員になるわけでありまして。現在で申しますれば、部長三人、検査官十四人、その他いろいろ合わせて二百七十六人ばかりになつておりまして、ちよつと倍になるような計算になります。

○石川委員 二十三條は會計検査院は必要と認めますとき、あるいは内閣の請求がありましたときには、検査するのだという事項が記載してあるものでありますが、衆議院及び參議院の請求によつてまたこの検査を求める方法は考えられなかつたかどうかをお聞きしたいのであります。

○金森國務大臣 その途はまだ直接には設けてないのであります、順序から申しますならば、國會がもし必要と認められますならば、それによつて第二十三條の適用の關係におきましてはたとへば内閣にその請求をせられました、内閣においてこれを自己の考えに取入れて請求をするというのが普通の方法と存しております。議院内閣制が確立いたしますれば、かように内閣と國會との間も密接な關係をもちますので、内閣を通して請求するという結果に至りますことが、一つの途であらうと思つております。

○石川委員 この二十六條に「検査を受けるものに帳簿、書類若しくは報告の提出を求め、」
こういうことになつておりますが、「検査を受けるもの」となりますと、たとえば二十三條の

各號に書いてありますかなり広い範圍のものが提出しなければならぬということになるのであります。全部提出を求めて、言う通り聴けばよろしいのであります、聴かなかつた場合、これは強制力をもち得なくてもよいか、こういう場合強制力をもつことがはなはだ非民主的だと思われてこれをやめているのか、あるいは個人の獨立というような尊嚴を害する、こういうことで強制力をもち得ないのか、強制力なき調査が實行不能になるということも考慮せられたかどうかをお聞きしたいのであります。

○金森國務大臣 二十六條によりまして諸般の要求を會計検査院からいたしましたときに、その要求を受けたものがこれに應じない場合は、結局第三十一條の第二項の規定がこれに對應する働きをもつておりまして、國の會計事務を處理する職員の範圍におきましては、結局懲戒の處分をその本屬長官その他の監督責任者に對しまして求めることができることとなるのであります。

○石川委員 「國が資本金を出資したものが更に出資しているものの會計」となりまして、私人企業まで及んでいきまして、その場合帳簿、書類をもつておりますものは、その会社の一人の事務員が保管をなすとは限らないのであります。が、そういう場合には、強制力の必要はないのかという點であります。

○金森國務大臣 さような場合、その強制力を及ぼしますことは、國以外の職員に對して強

い影響を興うることになります。それがゆえに、それに對して制裁規定は設けておりません。一般的なる監督規定がありますので、それを適用して、調節をしていくという折衷的な考えをとつてゐるわけでありませう。

○石川委員 三十二條の第一項の末尾に、「その辨償責任の有無を検定する」とありますが、まず検定の性質をお伺いしたのであります。

○金森國務大臣 この検定すると申しますのは、結局三十二條の第一項の検定と同じ種類のものであります。従來の會計検査院法の定めによりますと、出納職員が物品を亡失、毀損いたしましたときに、行政的にその責任を確定をいたしましたして、それが確定いたしますと、他に何らの救済方法を認めないという、ほんとうの確定的な意味において、會計検査院が働いたのであります。ところが今回のこの検査院法におきましては、國とその議員との義務の關係を行政の範圍内において確定するという意味をもつてゐるのです。従つて行政訴訟の意味をもつてゐる一般の訴訟によりまして、ほんとうの裁判上の方法によつて確定し得る、こういう途を設けたわけでありませう。

○石川委員 この検定善良な管理者の注意義務を怠つた、こういうことの検定をやりませう會計検査院という検査院は、たれを意味するのでしようか。

○金森國務大臣 第十一條の六號に「第三十二條の規定による出納職員の検定」こういう言

葉がありました。これによりまして検査官の會議でこれを決するということになるわけでありませう。

○石川委員 そうすると、この場合におきましては、この會計検査院という読み方は、會計検査官と讀まなければならぬことになるのであります。

○金森國務大臣 つまり會計検査院の検査官會議、同じことになるかもしれませんが、正確に言うところということになります。

○石川委員 そこで検定せられたという検定の法律効果——いわゆる検定された出納職員がどういふ法律上の義務が発生してくるのであります。

○金森國務大臣 この條文の第二項の規定の實質的意義といたしまして、本人は辨償義務をここにもつことが明らかになつてきてゐるわけでありませう。

○石川委員 三十二條はただ検定をする、検定をして賠償を命ぜられたといたしましても、最後のものではございませぬ。最後に決定してまいりますものは司法裁判所でございませう。さうしてまいりますと、辨償の義務が発生したということが法律上言えるかどうかという點であります。この點に對する御見解をお聞きしたいのであります。

○金森國務大臣 第三十二條の二項にありますごとく、國家を表わしております本屬長官その他が辨償を命じなければならぬという言葉の内容によりまして、辨償義務はここに明らか

になつてゐるものと思ふのであります。しかし裁判によつてその辨償義務の内容が働き得るといふことは、訴訟上の結果による場合の前に實質的な権利がある、こう考へてゐるわけでありませぬ。

○石川委員　そうしますと、この検定というのは、國家が違反者、善良なる管理者の注意義務を怠つたということに對して債權を取得したものを、請求權が発生したものと、こういうふう理解してよろしゅうございませぬか。

○宮内政府委員　お説の通りになると考へております。

○石川委員　そうしてまいりますと、今度「第一項の辨償責任は恩赦によらなければ減免されない。」という規定がはいつておるのであります。ここで検定の法律上の効果といたしまして、一つの請求權が國家に發生する、そうしてそれが司法裁判所の審理を経るのだ、本屬長官が辨償を命じたことによつて辨償が確定するものでないといひましたならば、「第一項の辨償責任は恩赦によらなければ減免されない。」これはどういふことになるのでありませぬか。この辨償責任というものは、裁判上確定したる辨償責任とは、こう讀まなければならぬのか、それとも前にあるところの「辨償を命じなければならぬ。」と言われたその辨償のことであるかをお聽きしておきたいのであります。

○金森國務大臣　第三項の意味はやや特別な行政的意味をもつておりまして第一項の辨償責

任が會計検査院によつて確定いたしますと、それによつて國家と管理者との間に普通の債權關係が發生をいたします。普通の個人の場合でありますれば、そういう權利については、利益を放棄してとらすにおくということもできようと思ひます。しかしながら國の場合におきましてさような途が開かれておることは、結局會計の不正確あるいは不合理を來すことでもあります。がゆゑに、それを免除することはできないことを言ひたいのであります。それはこの規定は第一次的に言つておるのであります。減免されない。これは直接に第一項の債務に對するものであります。裁判の結果によつてその金額が増減するといふことは、權利そのものをもつておる内容を確定する道行でありますので、これはこの規定に觸れておるものではございませぬ。

○石川委員　裁判によつて確定せられたる額が恩赦の對象になるということになりはしないでしょうか。

○金森國務大臣　もとより裁判によつて確定せられたものが辨償責任の客體になるということとは、その場合にはそれに相違ありません。しかし、この規定自身は裁判にいくといふことを當然には豫想しておりませぬ。第三項は規定自身は普通に裁判までいかないまでの間の場合を第一次的に豫想しておる規定だと思つております。

○石川委員　豫想では辨償に對する嚴格な辨償が命ぜられた場合においては辨償責任はすぐ

に發生するのだ。その責任は恩赦によらなければ減免されない。こういうふうにお考えになつたと思われませんが、もしそうだといたしますと、この條文において、辦償責任が發生しておつたと決定いたしましたしても裁判の結果が辦償責任なしとなつた場合には、この一項はどうなるのでありましようか。

○金森國務大臣 その場合は辦償責任がないのでありまして、従つて恩赦で減免するという場合は起つてこないわけでありませう。

○石川委員 三十五條の「利害關係人から審査の要求があつたとき」といつていることの利害關係はどういうものを指すのかお伺いしたい。

○宮内政府委員 こういう場合と御諒解願いたい。國に物を請負で納入した。あるいは國の工事を請負つたものがその給付をいたした場合に、當然拂うべき金が民間に長いこと拂われないうで困るといふ實情が非常にある。そういう場合に、もう少しこういう會計事務については、こういう處理方法で、その結果の是正をしてくれまいか、こういう請求を民間のものが起したといふ場合は十二分に豫想される。そういう場合に、この法文で書いてあるのは、そういう會計經理の取扱ひに關して、利害關係のあるものが會計検査院にもう少し是正してもらへる點がないであらうかといふ意味で審査の要求をいたす、こういうふうに考えております。

○石川委員 その結果は利害關係人に結果を通知してくれることになりませうか。

○宮内政府委員 今度の法案においては、普通の審査請求、異議申立のように、その結果をいつきり權利義務を確定するとか、そういうところまで検査院がいたすことは將來はいざ知らず、當分の間としては検査院の人手をもつても足りないし、別に財政上の争いであれば裁判所がありますので、そこまでは考えませんがここに判定といふ言葉を使つてあります、今回の法案にはただいまお尋ねの關係人への通知は事實上の行爲として取扱うように考えて、軽く取扱つて書いてございませぬ。

○石川委員 國會が單に立法の機關でなく國家の最高機關であるといふ意味におきましては、一切の行政をも監督、監督すべき責任がある。國會はそういう性質をもつていてと考えられるのでありますが、國會に附屬した一つの制度としての會計検査院といふものは構想せられないものであるか。

○金森國務大臣 お話は國會に從屬する會計検査院をつくられたらどうか。こういうふうなお尋ねと存じております。實質におきましては會計検査院は國會と密接なる關係をもつてゐる。従つてその方向に考えなければならぬことは當然でありますけれども、しかし他の一面からみますと、會計検査院はいわば會計に關する一種の裁判所のようなものでありまして、時の勢いにとられずして長い目をもつて正確に會計の意見をつくつていくといふ建前のものであります。この性質を考えてみますと、あまりびつたりと國會に從屬せしめますることは、か

えつて獨立にいわば裁判的にやらなければならぬ會計検査院というものが一時の流れに沿いやすいことになつていくと思ひます。そこを考へまして、若干の獨立性を會計検査院に認め、しかも政府の方の影響は極度にこれを防止して、議會からもこれをある程度まで影響していくというふうにつくることが、結局常識的な結果になると思ひます。

○石川委員 この三十條の規定は、會計検査院の検査報告に關して、説明することができ、權能の規定であります。この趣旨が憲法第六十三條の國務大臣あるいは總理大臣は議案につきましまして、いつでも出席いたしましたして、發言することができ、この權能と同一の權能と解釋すべきでありますか。そうでなくして國會法が定めるところによつて、その手續によつて會計検査院に發生してるところの權能と思ひなければならぬか、お伺ひしたいのであります。それは國會法の七十二條に對し本法によりますと、會計検査院みすからが國會に出席するの權能を有するものと規定してあるのでありますから、この點三十條と國會法七十二條との關係、國務大臣の議院出席發言權との權能の性質についてお伺ひしておきたいと思ひます。

○金森國務大臣 お尋ねの出席して説明し得る検査官の權能と、國務大臣が議會に出席して發言し得る權能というものは違ひがあるかどうかという點につきましましては、違ひがある點ももつとよりございませし、違ひのない點もあるのであります。違ひのある點と申しますのは、國務大臣の出席權は、これは憲法が規定しておりますゆゑに、他の法律等をもつて限定することの

できない權利であることはもとよりであります。會計検査院の方の權能はこれは法律に初めて根柢をもつてくるものでありますから、いつでも法律をもつて適當に調節し得る權利であることは言うまでもないことと存じております。しかし他の一面から申しまして、出席せしめ、あるいは出席してものを述べ得るといふこの事柄の範圍におきましては、一應同じことになると思ふのであります。ところが實質において同じとは申しましたが、しかし憲法の方は、兩議院に出席することができるといふふうに國務大臣の權能が書いてあります。言いかえますと、議會の中の議院、すなわちはつきりした議院に出席し得るといふことになつております。これはよほど權利の内容が確定しております。ところが検査院の方の權能は、國會に出席してというのであります。議院とか、委員會とか限定は一つもしておりません。従つてこれだけでは内容が確定しない權利であると言わなければならぬ。この點において、實質が違つております。それから次に國會法のおきめになつておりますところの七十二條の、委員會の側から要求し得る權利と、この會計検査院法の三十條におきまして、検査院側から出席させ得る權利との關係はどうなるのかという點におきましては、法律的な考え方から言へば、別のことを規定しておるのであります。國會法の方は、議會の方の委員會の要求によつて出席するのであります。委員會の意思にのみかかつているものであります。つまり積極的な發動は議會自身にあるわけでありませし。ところが會計検査院の方は、積極的な發動は會計検査院の方がするので

ありまして、いわば議會はその受身になるといふことでありますから、權利そのものは別の權利に屬するものと思われるのであります。多分實質的には同様のものと御説明を申し上げてよからうかと思つております。さらに一歩進めまして、國會法におきましては検査官の出席説明の條件がきまつております。また場所がきまつております。すなわち議長を経由して求めるといふこと、それから委員會においてその説明を受けるということ、この二點がはつきりきまつております。ところが會計検査院法の關係におきましては、全然さようなこまかい規定がないので、漠然國會に出席して説明することができぬ。かようなふうで考へております。なぜかやうな區別ができたかと申しますと、國會法の方では、國會の内部の議事の進行のしかたという點に重點が置かれておりますゆゑに、その考え方からこまかく具體的に規定せられておるのでございます。ところが會計検査院法の建前は、そういう國會の中の事務の内容にはいるのではなくて、會計検査院はその國家機關と關係ができる。すなわち検査官を國會に出して説明をさせることができるという權能の面から書いてあるのでありますから、その權能をいかにして行使するかということには、全然觸れていないのであります。従つて國會法の定める規定のつくり方とは相當違つておることは、自然の結果であらうと思ひます。かようなふうであります。がゆゑに、三十條の出席説明の權能は會計検査院が國會との關係においてかような權能をもつておるといふだけのことでありまして、この權能を行使する上におきましては、手續場所は全

然限定はいたしておりません。それらの問題は他の法律關係によつて解決せられるものと考えております。そういたしますと、他の法律關係というものは、何でござるのであるかといふことが起りますが、現在の制度から申しますれば、憲法五十八條の規定によりまして、國會がみすから定められる議院規則というものによるかそれとも國會法の規則によるか、こういう二つの途が考えられてくると思ふのであります。本來から申しますと、かような規定は、國會法の中にしかるべき受入れ規定があることがよかつたかと思ひますけれども、しかし事實法律の案をつくります手續が違ひましたために、そこに周到な連絡の途が設けられておりません。そこでこれに對する方法は國會法の中にびつたりとは受入れられてはいないよう考へます。そうなりますと、憲法五十八條の第二項によりまして、兩議院は内部の規律に關する規則を定めてあります。この規則によつて適當に處理せられるものと考へております。その結果ここに出席の權限は認められておりますけれども、國會で定められます内部規律の結果として、いろいろの制限を置かしまして、検査院の方で望むような時期、場所等において説明のできないといふことがありまして、これは法律上は支障のないところと考へております。こういうふうな考へ方は會計検査院の他の條文にもありまして、たとえば第二十八條も、いかなる方法で提出するか、鑑定するかといふことは、會計検査院は知らないものであります。その部局がみすから定められるところに従うといふ前提をとつております。今の場合幾分片方は依頼とかいふ言葉があ

りますし、片方は出席し説明するということがありますが、考え方の根本は同じであります。これは権能の實體を書いただけであつて、権能行使の形式につきましては、全然議會のみから定めらるるところに委すべきものであるという建前をとつてゐる次第であります。

○石川委員　それでは國會と會計検査院との結びつきでも申しますか、關係の現われております條文が、三十條と三十六條にまたこの規定が見受けられるのであります。會計検査院は法令及び制度の改善の必要がありと認めましたときには、主務官廳その他の責任者にと、こう言つてゐるのであります。立法權が國會にあるのでありますから、會計検査院が法律の改善の必要ありと認めますならば、議會に對して法律を制定、もしくは改廢ということの要求をなし得るものであるということが、三十六條の規定の趣旨でありますか。

○金森國務大臣　三十六條の規定は、少し私の考えておりましたところと、今お尋ねの中にもつてゐる氣持と違ふのではないかと存じております。會計検査院は他の官廳との關係におきましては、いわば對等の關係に立つておりますがゆえに、指揮命令をする、こういうところまではないのであります。主務官廳その他の責任者に意見を表示する。これは表示するだけのことでありまして、その表示したところの意見をいかにするかということは主務官廳その他の責任者のいわば勝手になるものと考えております。なおこの三十六條の主務官廳その他の責任者とあります中に、國會が含まれてゐるかということになりますと、國會そのものはこれ

には含まれないと私は考えておりました。國會の内部にある會計の責任者等にはこれはいさましようけれども、國會に要求するとか——大體言へば行政官府を豫想しておりました。國會の中でも金の出し入れをする所は、名前は別として、一種の行政官府であります。そういう所へ意思の表示ということはございますが立法機關のものには、これは觸れておらないものと思つております。

○石川委員　検査の結果、法令の改善ということになりますと、法令の改善つまり立法の權利が國會にあるのでありますから、自然國會に對して一つの改善の處置を請求する。いわゆる會計検査院の請求權が出てきはないかと思われるので、その點をお聴きしておきたいのであります。

○金森國務大臣　言葉だけで申しますときやうなふうにお考えになり得る餘地はあるかとも存じますが、ここに主務官廳その他という言葉を使つておりますが、國會は官廳とは考へておりません。そこへいく氣持はないと存じております。

○藥師神委員　私は自由黨を代表しまして原案をそれ／＼安當なものとして賛意を表すことにいたしましたと思ひます。

○星委員　私は進歩黨を代表して原案賛成の意を表します。

○森本委員　私は日本社會黨を代表いたしましたして、今議題になつてゐる兩案に賛成するもの

であります。會計検査院法を改正する法律案、この方はいわば恒久的なものでありまして、相當慎重に審議すべきものと考えられるわけでありまして。昨日來の質疑應答を伺いまして、不十分の點、不備の點も多々あるやに考えるのであります。現在諸種の事情を考慮いたしまして、やむを得ないものと思つてあります。ただできるならばなるべく近い將來におきまして十分に完備せられんことを希望して賛意を表するわけでありまして。

○天野委員長 起立議員。よつて兩案はいずれも原案通り可決いたしました。

の 委員 長 報 告

○天野久君 會計検査院法を改正する法律案について、委員會における審議の經過並びに結果を御報告申し上げます。

會計検査院法を改正する法律案は、日本國憲法の運用について、きわめて、重要な法律案でありますので、本委員會の質疑は、もつぱらこの法案に集中された次第であります。今そのおもなる質疑の二、三について御報告を申し上げます。

第一點は、會計検査院の職掌は獨立であると言われるが、いわゆる三權分立との關係はいかにすべきやとの質疑でありました。これに對して政府より、立法、司法及び内閣の擔當するいわゆる行政の中にも含まれず、憲法から直接流れ出する特別な地位をもつものである。もちろん、國會のために、國政の會計經理全般の方面を監督するものであるが、他面會計上の裁判所に

も比すべき性質をもち、時の流れによつて左右されぬようなもので、従つて國會に對してもある程度の獨立を保たしめるを適當とするとの答辯でありました。

第二點は、會計検査院という場合において、検査官會議を指すか、事務總局を指すか、兩者の關係いかんとの點でありました。これに對して政府より、検査院の仕事のうちには、憲法第九十條に基く會計検査報告のごとき基本的事項と、その目的を達成するために現實に各所に行つて検査をする仕事との二つが大別されるべき次第で、後者は前者の基本的重要な事項の處理のために、手段として行わねばき純粹の仕事である、これを一緒に行うことは適當でない、そこでこの法案において兩者を二分して、基本的事項の決定は検査官會議においてこれを行われ、その目的のために行われる純粹な事務的の検査の仕事は、事務總局をして行わしめる、しかも純粹な事務的の検査の仕事は、検査官會議の職掌に缺くべからざる重要な性質を有するものであるから、従つて會計検査院は、検査官會議と事務總局の兩者をもつて組織する建前としたということでありまして。

第三點は、事務總局が検査官會議と遊離するおそれはないかとの質疑でありました。これに對して政府より、検査官は認證官で、強固な保障が與えられる一方、事務總局の職員は任免進退は、検査官の會議により決せられるので、遊離の疑念はないとの答辯がありました。また國會議法第七十二條には、委員會がその必要を認めた場合に、議長を通じて検査官の出席説明を求

め得ることの規定があるが、検査院法第三十條によると、國會から請求すると否とにかかわらず、検査院の認定によつて必要ありとするならば、本會議であろうと、委員會であろうと、自由に出席説明し得る権限を有することになつて、國會法第七十二條の趣旨とは明らかに矛盾しておるが、議長の許可を得て、としたらいかんとの質疑に對しましては、政府より、憲法第五十八條によつて、「兩議院は、各々その會議その他の手續及び内部の規律に關する規則を定め、」とあり、憲法によつて直接與えられた國會の自治權を有するのである、従つて手續によりいかようにも處置し得るのである、今後における検査院の地位は、從來のごとく政府の手足の機關でなく、國會が政府を監督するための機關である、従つてその間に承諾の有無を問題とするがごときは、奇異の感を抱かしむるものであるし、せつかく獨立的の機關として伸びかかつておる際に、承諾云々の制限を加えるのはおもしろくないと考えるとの答辯がありました。

(四) 貴族院に於ける審議經過

(イ) 提案説明

○國務大臣(金森徳次郎君) 會計検査院法を改正する法律案につきましての、提案理由を御説明申し上げます。

會計検査法の現在の制度は、明治二十二年に制定せられました以來、特に大きな改正もなく現在にいたつておる次第でございますが、今回日本國憲法が施行されますに伴ひまして、その憲法の精神に準

據いたしましたして、全面的に改正をし、これに刷新を加える必要を認めて、本案を提出した次第でございます。

本案の内容につきまして、まず第一に、本案の内容を設けまするについての根本的の着想であります。根本は、まずこの會計検査院というものに、できるだけ強い獨立性を與えるという點であります。

第二は、國會との緊密なる關係を定めることとあります。

第三には、會計検査院の職能の範圍を擴げまして、かつ能率を發揮せしむるよう、種々なる點を考慮したいという點であります。

以上の三眼目に従ひまして、會計検査院の組織の問題と權限の問題とを、この法律の中に定めておるのであります。まずその組織の方を申し上げますと、會計検査院は、内閣に對しまして獨立の地位をもつておる。それからまた内部の組立て方、今までの制度とは非常に違つた着想をもちまして、三人の検査官というものが検査官會議を構成いたしましたして、これが基本的な働きをしていくことにいたしました。まずこれに伴ひまして、事務總局というものを設けまして、この事務總局は、いわば會計検査院の執行事務を擔任することにしておきます。決定事務は三人の検査官の合議により、執行事務は、その事務總局の内部の働きによつてこれを遂行する次第であります。

またこの會計検査院の検査官の任命はいかにするかと申しますと、これは國會の兩議員の同意を得まして、内閣がこれを行うのであります。もしその同意につきまして兩議院の意見が一致をいたしませんような場合におきましては、憲法の定めております内閣總理大臣を指名する場合の例によりまして、衆議院の

同意をもつて兩議院の同意とするというふうに定めております。

會計検査院の長をいかにして定めるかと申しますと、これは今申しました三人の検査官が互選をいたしました、その結果に基いて内閣がこれを命ずるといふふうにいたしております。

次にこの検査官の獨立性を保ちますために、どうしてその身分を保障するかという點でございますが、これは今日も検査院法の中に若干の規定がございますけれども、今回の制度におきましては、相當はつきりした嚴密な規定を設けておる次第でございます。

次にその權限の範圍の問題でございますが、これは憲法が改正になりましたも、検査院の働きが特に本質におきましては殖えるという次第ではございません。憲法及び法律の規定に基きまして、會計検査を行うという點までは、従來と同じであります。しかしながら今回は、さらにその上に種々なる検査をなしますところの範圍を増加いたしましたして、検査院の機能を充實いたしております。

次に、なお會計検査院が、行政の各部局におきましての會計經理の上につきまして、相當力強き連絡をもつようにいたしております。

さらに特に申し上げたいことは、會計検査院が検査報告というものを提出し、それが國會に現われてくることは、當然の憲法の要請であります。その検査報告に關しまして、會計検査院は、國會へ出席して説明する必要を認めますときには、その検査官を國會に出席させ、また書面でこれを説明することができることになっております。但しこれは會計検査院がさような權限をもつておるといふことを規定したのであります。國會がこれを受けて、いかなる手續、いかなる順序に従つてそれからの意見を聴くかという

ことは、これは國會のもつておられる、自己の内部の規律をみずから定めらるゝところの權能に關することは、もとよりのことと存じております。

○國務大臣(金森徳次郎君) 今日憲法が根本的に改正せられましたに付きましては、國會検査院の持つて居ります持味が非常に變はるのであります。規定の上で特に憲法が會計検査院の性質を變へて居ると云うことはございませぬが、併し根本の精神が民主的であり、従つて官僚的でないといふ立場を取つて居りますか爲に、検査院法自體も其の精神に依つて改正刷新する必要を生じた譯であります。改正の意味は、之を組織と權限とのあらかた二つに分けて申上げる方が適當だと存じて居ります。組織の面に付て申上げますと、會計検査院は憲法改正に併いまして之を「内閣に對し獨立の地位を有する。」と云うことに改正を致しました。そして又此の會計検査院の本體は三人検査官で構成する検査官會議と事務總局との二つを以て形造ることと致しましたが、又検査官は國會の兩議院の同意を経まして内閣が之を任命し、天皇の御認證を受けると云うことになつて居ります。三人の検査官が、御互に選び合ひまして、其の一人を會計検査院の長と致して居ります。検査官の任期は七年であります。そして一回に限り再任されること出来る、そう云う制度を加えて居ります。又滿六十五歳に達した時は退官し、又「他の検査官の合議により、心身の故障のため職務の執行ができない」、斯う決定され、「又は職務上の義務に違反する事實がある」と決定せられました場合に、其の上に兩議院の決議があつた時は退官を致します。是等の場合を除きまして、検査官は自己の意思に反して官を失ふことがないのであります。即ち身分上の保障が非常に嚴重に與えられて居るのであります。次に事務總局に於きましては、官房の外に検査の爲に四つ

の局を設けまして、職員と致しましては事務局長、事務總局次官各一人の外に秘書官、事務官及び技官を置きまして、其中事務局長、次長などの一級の官吏は検査官の合議で決めた所に依り内閣で其の任免、進退を取願らいます、尙會計検査院は事務總局の支局を必要なる地方に置くことが出来ることになつて居ります、次に権限に付て申上げるのでありますが、會計検査院が憲法及び法律の規定に基きまして會計検査を行うことは、是は其の本質的のものでありまして、從來と異なる所はございませぬ、併し今回は之を常時に行うと云うことを法文の上に明らかに致しました、そうして検査の範圍の中に於きまして、國が資本金を出資して居ります法人の會計と云うものを加へまして、又會計検査院が必要と認める時及び内閣が請求を致しました場合に於きましては、國の工事の請負人及び國に對する物品の納入者の契約に關する會計なども検査することが出来るやうに改められました、それから全部會計検査院が直接検査をするに云うことにした譯であります、又上奏の點は、憲法の改正に伴ひまして廢止致しました、そうして之を検査の進行に伴い、法令に違反したり、不當と認める事項がある場合及び検査の結果、法令、制度又は行政に關し改善を必要とする事項があると認める場合に於きましては、直ぐに本局長官又は主務官廳などに意見を示したり、或は適宜の要求し、是正改善をさせることと致しました、且其の事柄を國會に提出致しまする所の検査報告の中に掲げると云うことに改めました、検査報告には、此の外に法律、政令、豫算に違反をいたしましたり、又は不當と認めた事項を掲げるのであります、そして又此の検査報告に關しましては、國會に出席して説明をする必要が起ることが想像せらるるのであります、斯様な場合には、検査官を出席させ、文書面での説明することが、出来ることに致しました、從來議會と外の一般官廳との直

接交渉と云うものは認められて居なかつたのであります、ここに検査官出席と云う新しい制度を認められた譯であります、次に會計事務職員の責任と云う點に付きましての規定の改正があるのであります、特に無責任の判決を待つて責任が解除せられる、斯う云うことに致しました、又亡失、毀損の場合に於きまして、出納官更又は出納員に於きまして、善良な管理者の注意義務を怠らなかつたことを證明し、責任解除の判決を受けるのでなければ其の辨償責任を免れることが出来ないと云う風になつて居りまして、斯様な謂はば窮屈な制度を改めまして、出納職員が現金又は物品を亡失、毀損致した時に限つて、會計検査院で善良な管理者の注意を怠つた爲、國に損害を與へた事實があるかどうかを審理致しまして、辨償責任の有無を檢定することにしたのであります、又現行制度の下に於きましては、會計検査院の判決に依り辨償の責を負う者は、天皇の恩赦に依る外は之を減免することが出来ないと云う規定がありまして、憲法の改正に伴ひまして之を改めました、又右の出納職員以外の會計事務職員に付きましては、其處で今回新たに會計検査院の検査の結果、國の會計事務を處理する職員が、故意又は重大な過失に依り著しく國に損害を與へたと認めます時は、本局長官等に懲戒の處分を要求することが出来るように致しました、又今回の改正に依りまして、新たに會計検査院は國の會計事務を處理する職員に會計經理の取扱に關しまして、利害關係人から請求があつた時は、之を審査する、是はちよつと今迄から見ますれば毛色の違つたことであります、會計經理職員の扱い振りに付て、外部の利害關係人から請求がありましたら、之を審査し、其の結果是正を要するものがあると認めます時は、其の意見を主務官廳などに通知を致しまして、又之を受けた官廳は會計検査院の意見に基いて、適當な措置を執らなければならぬと云うことに致

しました、要するに會計検査院の制度に付きまして、根本的な改正を行ひまして、民主政治の實質に合せ、會計と云うものが今迄比較的軽く視られた所に付きまして、根本的な改正を加えようと云う、斯う云う譯で立案致しました次第であります

○大谷正男君 今迄の所と大變變つたと云う要點の一つとしまして、検査官と事務總局の方面とが相對して検査の仕事をして居ると云うように了解せられるのであります、事務總長の方では、ずっと或程度の検査を完了してしまふ、上に院長は居る譯であります、それで完了し、検査官の方は茲に特掲されてあることだけをする、斯う云う風に變つたようでありましたが、そうすると、重要なことは、検査官の會議に掛けよ、そう云うことになりませんが、大抵のことは事務總局の方でしてしまふ、そう云う風になりました、其の間検査官と事務總局の方と意見の色々違ふ點、其の他、謂はば今迄一元的であつたのが二元的になつたやうな感じがするのでありますけれども、其の改正の理由と云うようなことをもう少し御説明を願ひたいと思ひます

○國務大臣(金森徳次郎君) 詰り適材が適所に於て働き、各々權能を區別して、判断の仕方が、價值判断と云うような點に於て主力を盡す者と、それから或標準にびつたり當るかどうかと云う點に於て判断をする者と、二組に分けて行くことは、自然能率を發揮致しまする上に付きましては已むを得ないことと考へて居ります、會計検査院の面に於きましては、謂はば調査をする面に於きまして事務總局、即ち會計検査の執行事務、斯う言つたら宜いかも知れませぬ、それから今度検査官の方には其の決定事務と云うものを認めて、此の二つを分けて、そして其の決定事務を行う所の検査官會議が全體を導いて行く、そうし

て其の事務の中心には事務總長を置いて行く、斯う云う風な稍々新しい構想を加えたのであります、此の道を探つて行きますと恐らくは好い結果が出来るであらうと思ふのです、今迄決定と普通の執行事務との間が有機的に結び著く、斯う云う利益はありますけれども、他の面から申しますと敏活を缺き、又其の判断の一つの活きた面が失はれて行く、ルーティーンの考が中心になつて關連な面が缺けて行くと思ふ處があつたと思はれるのであります、會計検査と云うものは非常に緻密な判断の要らない事務のように思はれて居ますけれども、そうぢやないのであります、是等の色々な道行きが、斯う云う審査事務の中にも創設的な事務があらうと思ひますから、今度の構想の方がそこは好い結果を得るだらうと確信致して居ります

○大谷正男君 斯う云う風になりますと、今度此の検査決定と云う方面の検査の徹底と云うと言葉は悪うございますが、それは總て検査官の會議で決める、事務總局では其の下拵えをする、決定權はそこにはないと云う風に大體了解して宜いのでございませうか

○國務大臣(金森徳次郎君) 左様でございます

○大谷正男君 斯う致しますと第十一條に検査官會議で決定する事項が全部此處に掲げて居るのであります、院長の考で以て此の議に付すると云うようなことは出来ないものでありませうか

○國務大臣(金森徳次郎君) 大體主なる問題は此の十一條で完備せられて居ると思ひます、併し其の一つ一つの具體的な問題になりますと、結局三十八條に「會計検査に關し必要な規則」と云うものがありまして、或程度の方針は是で具體化させて決めることが出来ようと考へて居ります

○大谷正男君 現在の會計検査院法の第十條第五號には「其ノ他院長ニ於テ總會議ニ付スル必要アリト認メタルトキ」と斯う云うので、總會議で以て議決する事項をここで引つ括めて、院長が必要だと思つたものは會議に付し得ると云うように規定はなつて居るようでありますが、今度の改正法に依ると、斯う云う裕りがないように思ふのでありますが、其の點は如何でせうか

○國務大臣(金森徳次郎君) 大體今回の會計検査院と云うものは或意味に於て裁判所のような風になつて行くのでありまして、はつきりした権限を之に與えて、其の範圍に於きましては絶対公正な、運用の上に於きましては何人も其の人を動かすことも、意見を變えさせることも出来ない、斯う云う立場を採つて居りまする爲に、きちんと列記して、是だけを會計検査官會議に於て實行することと致しまして、若しそれ以外に事務がありますれば、事務總局で扱ふと云うことにならうと思つて居ります

○大谷正男君 裁判所の権限の如くになつて、非常に嚴格に限定されて居ると云う御話でございますけれども、さつきの御説明のように、總ての決定權は検査官會議にあり、事務總局に於ては、謂はば下拵えをすると云う風に、御説明であると、そうしますと、會計検査の外に對する決定と云うことが限定されて居ると云うことで果して宜いのであるか

○國務大臣(金森徳次郎君) 會計検査院の仕事の主たる點は、憲法に掲げてあります所の検査報告の作成でありまして、そうしてそれに又附随致しますものは、此の検査院法に掲げてある所でありまして、此處にある所で實質は網羅されて居ると考へて居ります

○大谷正男君 其の第六條に依りますと、退官の場合に付て規定されて居りますが、現在の規則に依り

ますと、懲戒處分に付するものは、特別懲戒裁判所の組織があつて、それに依つて免官と云うようなことがあつたりするようであります、此の合議と云うことが要件であると、そう云うところが成立しない場合には全然此の適用がないことになる、其の點は何か窮屈になりそうな氣が致しますが、懲戒令は之に依つて廢止せられることになりませんが、そうすると懲戒免官と云うような規定は、他の文官の懲戒免官と云うような、規定はないのでありますね

○國務大臣(金森徳次郎君) 懲戒に關しまする特別な法律は作りませぬ、此の考え方が今迄の流儀と非常に違つて居りまする爲に、御疑の起るのは尤もと思ひますが、根本の考は、會計検査院は自然内閣に隸屬し易い、内閣が其の人事を動し易いと云うことになりました、行政部の手足になると云うことを極力避けたのであります、従つて其の人事に關しましては、最も獨立を保障しなければならぬと云う考が根本になつて居ります、年齢の六十五歳、其の外の點に付きましては、一度任命した限りは之を動かさないと云う根本の建前を取りました、併し心身の故障とか、職務上の義務違反や、後段は矢張り懲戒に當るやうな場合と思ひますが、そう云う場合、それから刑罰に觸れた場合、此の三つの場合はどうしても身分を動かす原因にならうと思ひます、結局三人の中で一人が問題を起しますと、二人の人が合議で決めると云うことになりまして、一人が反對し、一人が賛成をすると云うことになれば問題が進行しないと云うことになり、その意味は其の検査官の身分を極めて安定ならしむると云う結果になるのであります、尙兩議院の議決と云うものが更に加はりまして、假令仲間の者がそれを退官すべきものと定められた場合でも、兩議院が之を又議決を以て確認致しませぬければ、退官しないことになりまして、金城鐵壁の中に入

れられて居ると云う風な建前になつて居ります

○大谷正男君 尙此の第四條を法律に掲げると云うことが宜いのでありませうか、是は特に他の規定に依りて差支ないと思ふのでありますが、又給與と云うものは時に依つて動く性質のものでありますが、此處は明記しなければならぬのでありませうか

○國務大臣(金森徳次郎君) 俸給を斯様な場合に正確に書く書かないかと云うことは、矢張り日本の斯う云う立法制度の上の一つの新しい行き方と考へて居ります、國會議員の俸給は國會法の中に間接に規定せられて居りますけれども、其の他の法律で特に注意して決めて居ります、固定給にして居りまして、官吏ではありまして、一種特別な地位を之に認むと云う態度を執つて居るのであります、身分保障を致しまする場合に俸給の方がぼんやりして居りますと云うと、結局身分に其の俸給額が影響を齎すことになり得るから、矢張り何等かの方法で書かなければならないと存じて居ります、俸給は命令で決めると云うことになつて居りますけれども、改正憲法の建前から申しますると、矢張り法律に書くと云うことになり得るから、結局其の法律の中に書いて置く方が宜からうと云うことになりました、若し物價の變動等に依つて之を變更する必要があるれば、其の時の改正問題にして解決しようと思つて居ります

○大谷正男君 二十三條第五號に「國が資本金を出資したものが更に再出資しているもの會計」と云う、是は從來から見れば非常に擴張されたように思ふのでありますが、「國が資本金を出資したものが更に再出資しているもの會計」と云うことになると、非常に廣く随分諸方にそれがある、少し廣過ぎるかと思ふ感じがしますが、其の點は如何でせうか

○國務大臣(金森徳次郎君) 仰せの通り、今迄は是ははつきり書いてなかつた制度でありますけれども、今回特に之を加へたと云うことは、其の大きな理由は、近頃斯う云う場合が非常に多くなつたと云う其の理由に基いて居るのであります、前の號に書いてあります國號の「國が資本金の一部を出資しているもの會計」、斯う云うのが一つそこに書いてあります、此の範圍なども今迄と遙かに程度の遠う位に、斯う云う狀況が廣く來て居るのであります、そこで斯様な規定を置いて、運用の上になつては適當な注意を以て處置して行くと云う考であります

○岸本彦衛君 會計検査院が御調べになるのは、決算は其の翌年になる譯です、それに依つてその材料を見て御調べになつて、其の判定をなさるのが半年や一年掛るとすれば、實際に此の結果を見て、そして三十一條に決めてあるようなことを處分になる時は二年も三年も後になつて、そうして遡つて懲戒をせられる時には、其の人が居ないと云うことが屢々あるのぢやないかと思ひますが、斯う云うことに付ては別段規定は要らないのでありますか

○國務大臣(金森徳次郎君) 今回の憲法の中に於きましては、會計検査の所に期間をはつきり書きまして、九十條とあります、次の年度であることは是は已むを得ぬと思ひますけれども、決算は次の年度に遅れてはならぬと云う風にはつきりして居りますから、そこを加減して遅らすと云うことは起り得ない趣旨になつて居ります

○中村藤兵衛君 矢張り從來と同じよくな、會計検査院と云うものは内閣に對して純粹の獨立の地位を有するものかどうかと云うことを承りたいと思ひます

○國務大臣（金森徳次郎君）御説のように現在の會計検査院は、決律の上では内閣に獨立すると云うことはなつて居ります、併し是は少しく穿つた考え方も知れませぬけれども、制度の運用に於ましては、其の人事権が事實上内閣に專屬して居ると云う關係があります、其の外從來のやり來りの因襲もありまして、結局會計検査院が完全に内閣から獨立して居ないと云う意味の噂が相當に世間であつた譯であります、のみならず、或る種の學説に依りますと、會計検査院全般に付て内閣に監督権がある、それは勿論審査の内容其のものでありませぬけれども、全體の行政に付て監督権がある、こんな風に言はれて居つた、今回の改正の建前から申しますると、會計検査院は、實際の國の統一を害せざる限度に於て、決定的な獨立の地位を認めよう、斯う云う考えを持つて居ります、でありますから、會計検査院の制度を作ることは、是はもう法律で作るより外に致し方がないけれども、其の人事権は殆ど會計検査院が獨自に持つて居ると云う建前になりまして、斯うして其の中心となるべき検査官に付きましては、内閣が之に關與するのは、殆ど形式とも言うべき點に限定せられて居りまして、國會其の他の影響が強く來て居ると云う風になつて居りますから、此の點に於て行政府が會計検査院に對して影響すると云うことは、理論上已むを得ざる限度だけしか残つて居ないと思ひます、それから豫算の問題に付きまして、今回の建前では、會計検査院の豫算は、終局は國會が之を決定する、是は固よりのことであります、それから途中の道行きに於きましては、是は内閣が歳入歳出を見合せて決定をしますからして、どうしても内閣が豫算編成をしなければならぬ、是もまあ已むを得ざる理由だと思ひます、併し若しも會計検査院の主張する所と内閣の主張する所とが、豫算の上に於て食い違ふと云う場合には、詰り國會が最も公正な判断をなして得る餘裕を茲に残

して置く、斯う云う風にしまして、其の結果、會計検査院の獨自性と云うものは非常に確保せられて行く、と云う風になると思つて居るのであります、更に之を逆の方から考えますと、獨自性を持たせると云うことから、却つて何等かの故障が起るのではなからうか、國の働きの上に不統一を起すと云う點がなからうかと云うような疑いすらも、ことに依ると起り得るかも知れませぬ、併し從來の缺點を是正すると云う方に重點を置いて、出来るだけ獨自的な働きが出来るようにと云う、唯其のことを主眼目として規定を接配して居ります

○中村藤兵衛君 獨自性と云うことは、行政府或は立法府其の他検査院のような所で、御互いに事務を犯し合はないと云うことで、始めて保たれるのであると思ふ、會計検査院が行政府の事に立ち入るような法文が一二見えるのであります、三十二條の二項は、言え換れば、行政府の事務に立ち入ると云う風にも思はれるのであります、それと二十條の二項に「且つ、是正を圖る」と言ふと、行政府の方の事務の是正を圖ると云う風に見える感じがするのですが、私の考えは、獨自性と云うものは、御互いに權限を犯し合はない、それがはつきりして、獨自性と云うものは御互いに保持せられる、然るに一方が他方の事務に立ち入ると云うことは、避けないといかぬぢやないかと思ひますが、其の點で若し検査院の事が行政府の事に立ち入ることになると、逆に仕返しを受けることになるから、御互に權限を犯し合はないと云うことになかなか行かないものでありませうか

○國務大臣（金森徳次郎君）是は會計検査院の權限にしたと云う意味でありまして、權限分配と云うことを是が定めて居るのであつて、行政府のやつたことに對して干渉すると云う方から見るべきものではな

いと云う風に考えまして、現在の會計検査院法の思想を、其の儘踏襲して居る譯であります、唯、一つ茲に新しい問題として恐らく考えられますのは、今回の憲法改正の結果と致しまして、行政訴訟と云うものの本質が餘程變りまして、従来は公の權利に屬します問題は、原則として裁判にならないと云う建前を採つて居りましたが、此の憲法の改正に伴いまして、此の三十二條の今の「辨償を命じなければならぬ」と云う規定も、是は行政の面に於てそうなつて居るだけでありまして、若し是が現實の場合に裁判所に行くと云うことになれば、結局裁判所が決めると云うことになりませんが故に、それは行政府に干渉するとか何とか言ふことは直接關係ないかも知れませぬが、大體無理は行はれないようになるのぢやないかと思つて居ります。

○中村藤兵衛君 是は何か三人と限定したのは特別の理由でもあるのでありませうか

○國務大臣(金森徳次郎君) 非常にはつきり三人としなければならぬと云う理窟はござませぬけれども、是から各種の權限の獨立を鞏固に認めて行くことと云う立場になると、一人の判断だけで行けば獨裁的になり過ぎると云うことがどうしても言はれるのでありまして、一人は避けなければならぬと思ひます、先づ妥當な合議制と云うものは結局三人寄れば文珠の智慧と云う言葉もありますが、三人と云うやうなことでは押えた譯であります。

○中村藤兵衛君 三人の場合に、二人の人が可否同數で、委員長が決める、すると結局委員長の會計検査院の長の獨裁政治、専制政治になるような結果になると思ひますが、それを幾分でも緩和するには、此の人數を今少しく殖やしたらどうかと云う感じを興えるので、實は何つたのであります、三人の検査官

は此の儘にして置いても、實際の事務を執るのは事務總局長、或は各局の検査官が事務を執るから、それ等の人を此の中に入れても宜しい、そう云う風な御考はありませぬか

○國務大臣(金森徳次郎君) 實は仰せのように、事務總長が、殆ど検査、審査の事務の全部をやるのであります故に、事務總局で研究を致しましたことが、大體の骨子を作り上げる譯であります、三人の検査官は、外の言葉で申しますれば、今迄の検査院長一人と云うのを、三人に分けたと云うような風の考も出来る意味合を持つて居ると思ひます、そこで検査院長一人では、非常な獨裁と云う風になる、それで三人でやつて行く、三人でやつて行くにも頭を作らなければならぬ

○中村藤兵衛君 第八條に依つて、検査官の地位と云うものを保障させて居ることは結構であります、それなれば、第五條に検査官の任期二回に限ると云うのは、十四年間しか身分の保障が出来ないと云うことになつて逆ぢやありませぬか、寧ろ六十五歳の停年に達する迄は宜いと云う風にして行く方が、身分の保障になりはせぬかと思ひます

○國務大臣(金森徳次郎君) 其の御説も御尤であり、比較的此の案を批評的に讀みました時には、私も一應そう云うような考を持ちました、處が是からの考え方が、そこにもう少し政治的な見方がありまして、どんな人間でも、一人の人間が如何に偉くても、矢張り時代の勢いに超越して行きます爲には、格別の努力を要するのでありまして、一人の人が固定して居りますと、結局國の一つの制度の見方が、そこにどうしても弾力性を持たなくなつて來るのではなからうか、二同きりいけないと云うのは類例がないのであります、裁判官の方も例がないのであります

○大谷正男君 十三條の所で、一級の事務官は専任十一人と云うことが書いてあります、二級、是は決らないのでありますが、検査官と云うべき人は大體何人になる見込ですか

○政府委員(宮内乾君) 一面事務總局に置きます事務官のようなのは、外へ行きました検査をする者と、それから検査に専念しないで内で勤める者とは、是ははつきり官名か何か分けて行つたらどうか、斯う云うような考も實はあるのであります、同時に官名の統一、簡素化をやりまして、そうして相成るべくはそう云う風な権限の差異を官名に現さず、そして又適材があれば幾らでも使える、それで只今御尋の検査をする人間の人数がどの位になるかと云うことを、直ぐ分けて申上げる譯に参りませぬけれども、兎に角兩方合せまして大體二級が九十人位と云うことを豫想して居ります

○大谷正男君 二級だけでございますか

○政府委員(宮内乾君) 二級だけでございます、政府では餘程考えたのでございますけれども、一級の方は法律で限つて置きませぬと豫當でございませぬ點が一つ、それから此の検査第一局とか、第四局とか、官房とか云うものを舉げて置きますれば、是で一級のポストは、局長になる、或は局附になると云うことで大體分ります、是だけは根幹に當りますので、是は法定して置く、それから二級以下は、是は寧ろ此處には書かないで、政令の方にも落す、斯う云うことで弾力性を持たそうと云うのが此の案でございます

○大谷正男君 ちよつと伺いますが、現在の副検査官は何人になつて居りますか

○政府委員(宮内乾君) 副検査官は二十二人でございます

○大谷正男君 理事官や書記官、色々ございませうが……

○政府委員(宮内乾君) 理事官が八人でございます

○大谷正男君 書記官は……

○政府委員(宮内乾君) 書記は二人でございます

○大谷正男君 全體を通じて餘程増員にはなるのですか

○政府委員(宮内乾君) 餘程増員になります、検査の範圍を殖やしますのも實はなかなかむづかしく、善し悪しでございますが、實際のことを申しまして、餘程戦後は締めてかかりませぬと工合が悪い點がございまして、是はちつとやそつとの増員を致しましても、尙且つやつて戴かないと或は工合が悪いと、斯う云うことで、私は法制局でございしますが、法制局などは敗戦に歸してから後などに増員は以ての外だと申して居つたのであります、斯う云う場所はちよつと増員でもやつて戴かないと工合が悪いんぢやないか、是は大分増員をして戴く方に將來は向はねばならぬと存じて居ります

○大谷正男君 検査第一局から四局迄、之に配屬する事務官、詰り検査に専任でなくとも主として検査に當る人が局長の外三、四人、づつ配屬されて検査すると云うことになりませうね

○政府委員(宮内乾君) 局長は一級でございしますが、其の他に二人或は一人の一級課長を配します、其の下に二級の課長を二人或は三人配します、それから課長でございませぬ二級の事務官です、之を大體一局當り八人位配します

○大谷正男君 ちよつと念の爲め伺います、第十二條の「検査及審査」と云うのは、此の審査は三十五

條の審査のごとでございますか

○政府委員(宮内乾君) 正にその審査を指して居ります

○大谷正男君 六條のような「心身の故障のため職務の執行ができない」とか、或は「職務上の義務に違反する」と云つたような要件は何もないので、唯検査官の合議で決することに依つて、内閣がそれを承けて直ぐ免官をしてしまふ、斯う云つたようなことになるように法文上見えるのであります、是は身分保障が厚くなつたと御考になるかも知れませぬが、又見方に依つては身分保障が非常に薄いと云つたようにも考えられるのであります、何か其の邊に付て御考がございませうか

○政府委員(宮内乾君) 事務總局の官吏の身分保障のことは、是は實は此の法律では何にも制限無しとは言つて居らない積りでございませうので、普通官吏並の身分保障は矢張り是と何等抵觸する所なく出來得る、例えて申しますれば、検査院の方で懲戒をしようと思ふ場合に於きましても、假令検査官の合議で決しましても、矢張り懲戒委員會の議を経なければ手は出せない、それで茲に書いてございませう所は、餉く迄も内閣に對してと云ふ所に主眼を置いて書いて居りますので、内閣の方で色々なことをやる、併しなから検査院の方で御やりになるのにも、普通の官吏並の手を盡さないでは開行きは出來ぬ、斯う云う考で書いて居る次第であります

○大谷正男君 附則に此の懲戒裁判所のことやら規定して居りまして、此の會計検査院検査官懲戒法と云うものを廢することになつて居りますし、そうすると詰り特別の規定と云うものは無くなるから、一般の者の適用があると斯う云う風に私は了解致して居りますが、そう致しますと、此の第六條の検査官は

特別の規定であるから、此の検査官に付ては、一般の懲戒に關する所の規定はどうなるのでありますか

○政府委員(宮内乾君) 今度は所謂何と申しますか、ポリシー・メイキングのようなハイ・ランクの者だけを拾ひ出して、認證官と致しますと共に、是は一般官吏の普通の俸で懲戒免官はいかぬ、斯う云うことに致しましたのが検査官、それから實際の検査に立入つて、實情の検査をする方の人間は、所謂セクレタリアートのパンソナルと云うことにして、是は認證官の方から別に彈き出して別の事務當局とする、一般官吏の俸で行きますと、内閣がすつかり任免することになります、内閣の方で自由に任免をされてはいかぬから、そこで一つ検査官會議の方で、言い換えて申しますれば、検査官の方の所謂ハイ・ランクの方を思ふように使えるような工合に任免委員會でやつて行こう、斯う云う風な仕組になつて居ります、従つて只今仰せの検査官の方には、一般官吏の懲戒委員とか、そう云うものは掛らないようにする積りであります

○中村藤兵衛君 三十七條の末項は從來の検査院法にはないことと思ひます、併し是は見様に依つては非常に重大な問題で、豫め會計検査院の御承認を経た、或は會計検査院の意見通りやつたからと言つても、併し責任は免れぬものだと思ふのであります、是はどうして斯う云う規定を茲に挿入せられたか、見方に依つては相當の、まあ雜則には入れてありますけれども、重大な事項ぢやないかと思ひますので、ちよつと伺ひます

○政府委員(宮内乾君) 會計検査院と云うものは後で検査を致しますから、一般官廳に取りましては實に是は恐しい存在なのでございます、それだけに又一般官廳の方で、所謂善意で、是はどうしたら宜いか

分らぬと言つて聽いて参りました場合に、勝手にやれと言つて放られても、是は困りますので、分らないも何處迄も分る所迄一つ助けてやれに云う、體制が出来ませぬと、會計法規も御承知の通り大分むづかしいものになつて居りますので、逆も一般官廳はやり切れない、眞面目な官廳がやり切れないと、どうしても間に合はない、十一條を御覽になりますと、「第三十七條の規定による意見の表示」と云うことで、是は特に検査官會議で以て、此の意見は十分に検討してから表示して戴こうと云うことに一應格好だけは付けて居ります、ちよつと申添えますが、此の表示の規定が實はどう云う風に運管されますか、是は或程度迄、先程大臣も仰せになりましたが、試みでございしますが、實は會計検査院に取つても、是は痛い事項でございまして、將來是でやつて見させて戴きますが、どう云う風に行きますか、大分兎に角實行上はむづかしいことと思ひます

○中村藤兵衛君　そうすると只今の會計検査院の意見通りやつたものに付ては、もう批難はしないと云うか、或は又責任は問はぬと云うか、もう已むを得ぬことになるのでありますか

○政府委員（宮内乾君）其の點は先程も申し上げましたように、法律上ははつきりはそう申せないと思ひます、それは特に法律で書きますればそうなりますが、併し事實上は認證官三人寄り集つた検査官の會議で御決めになつて、それで斯うやつたら宜からうと云うことで、後でいかぬと云うことでは逆も權威がございませぬので、事實上は非常に拘束を受けることになる。法律上は拘束は受けな

○大谷正男君　十四條の「合議」と云うのは、是は三人でありますから一致の意見と云うことになるのですか

○國務大臣（金森徳次郎君）合議に一般の原則がある、だから結局普通の場合の合議と云うことと同じでありまして、裁判所でも合議と云うのは、裁判所の決定は外には現れませぬけれども、決して全部が一致する譯ではありません、矢張り多數決と云うことになる譯であります、此の場合の三人の決議と云うものも、結局一人が反對しましたら、他の二人が賛成すれば、其の方が決定する、具體的に言えば、議長を除いての二人に可否兩論があれば、結局議長が裁決すると、斯う云うことになるかと考へて居ります

○大谷正男君　多數決を以て決する、可否同数の時は、議長の決することになると云うやうになる譯であります、現在の第九條にはちゃんと其のことが明記してあるが、此の法案に依りますと、斯う云う風な規定がない、任免と云う一身上に關する重大なことを決めるのであります、三人の多數決と云うことになるのと、一致すると云うことは大變な差がそこ出で来る譯であります、もう少しはつきりした御回答を得ることは出来ませぬでせうか

○國務大臣（金森徳次郎君）普通の場合には合議と申しますれば、結局多數決と云うことが、一般的の考へ方ぢやないかと思つて居ります、閣議のようなのは是は又特別の性質があつて、責任關係から全員一致と云う解釋が生れて来る譯であります、合議と云う言葉の持つて居る意味から言えば、多數決に行くべきが筋だと思つて居ります

○大谷正男君　大體三十八條の此の「規則」に依つて決められると、斯う了解して宜しいですか

○國務大臣（金森徳次郎君）左様でございます

○大谷正男君　附則の第七條ですが、是はちよつと私讀み方が悪いかも知れませぬが、「この法律によ

り初めて任命される検査官のうち二人の任期は」とあつて、二人とあるのでありますが、是は過渡期に於ける院長は、是は第五條に規定がありますけれども、何れ是は又院長が任命せられると云う譯で、院長は検査官の中から出るのでありますから、是は「初めて任命される検査官」と云うのは結局三人になるのではありませぬか

○國務大臣（金森徳次郎君）初めて任命せられます検査官は固より三人であります、そこでその三人は、一般の規定から申しますと、本法の方の第五條に依りまして、任期は皆七年になる、斯う云うことになりませんが、そう致しますと、七年目には又其三人の検査官が皆なくなつてしまいました、全然経験のない人が来ると云う虞もあるのですから、それでは拙いと云う譯で、梯子段のように、各々の人の任期に差を附けて行こうと云う考から、三人とありまして、一人の任期は三年、一人の任期に五年、他のもう一人の任期は七年と云う考方でありませぬか

○大谷正男 君そうすると、他の一人は七年と斯う云ふことですか、第五條の所に「一回に限り再任されることのできる」と云うことがある、そうすると、此の一回限りと云うことも又變るのでございませぬか

○國務大臣（金森徳次郎君）是は斯う云う風に讀めば讀めますけれども、大體五年、三年と云うのですから、それに類似する七年の所に特例になるのでありまして、年数は斯う風にすると云うだけであつて、再任はどうかと云うことは、此の七條でそれ等のモディフィケーションを加えて居ないと云う積りであります

○大谷正男君 検査院の方で必要と認められた場合には、國會の同意の有無に拘らず出席せしめると云うこ

とが出来ると思はれるのでありますが、併し國會の方にも又自ら規則もありますし、其の點勝手に出席せしめられ得ると云うことであつても、自ら制約もあるうかと存するのであります

○國務大臣（金森徳次郎君）國會の内部の規律を如何にするかと云うことは、是は憲法の中に既に斯う云う謂はば議事上の自治權と云うものが認められて居りますから、會計検査院が會計検査官を出席せしめ得ると云うことを此の法律で決めまして、それがどう云う場合にどういふ條件の下に出席し、發言が出来るかといふことは、全く特別な規定ない限りは議院に於て自ら定めらるものと考へて居ります、唯此處で第三十條を設けましたのは、此の會計検査院といふものが國會と没交渉ではない、必要な場合には國會に必要な方法を以て意思の傳達が出来ると云うことを明かにしただけでありまして、權限の實行方法に付きましては、此の規定は觸れては居りませぬ、それは議會自治の思想に依つて議會の方で決められるものと思つてあります、でありますから、「兩議院」と言はないで、憲と「國會」と幾分茫漠たる言葉で以て示して居る譯であります

○大谷正男君 尙此の三十條に「國會」とございませぬが、此の場合に出席するのは主に委員會であろうかと存しますが、場合に依つては本會議に出席することも出来る權能だけはある、併し本會議に出ることが出来るかどうか

○國務大臣（金森徳次郎君）全く左様でございます、之を「兩議院」などと書きますと、恰も本會議に當然に出席する、斯んなような語調を生じますので、憲と「國會」と云う茫漠たる言葉を用ひまして、兎に角國會に意思の傳達が出来ると云うだけでありまして、國會のどう云う場面に出るか云うことは、此

の法律は具體的には決めて居りませぬ

○大谷正男君 現在行われて居る委託検査を廢止したと云うことに付ては御説明があつたのでありますが、此の委託検査とうことに付て從來何か弊害があつたと御認めになつたような事例でもございますか

○國務大臣(金森徳次郎君) 大體委託検査というものはどういふことに當嵌めて居るかと思つたとき、比較的細かいことでありまして、結局今回の改正は、從來色々な委託検査というものの正しさを批判する聲がありました爲に、之を拂い除けるという意味に於きまして、理論通り委託検査を廢める、斯ういふ風の態度を執つたのでありまして、それに特に明白なる缺點があつたということを論證してでなく、斯ういふ議論があつたということを前提とするに止まるのであります

○大谷正男君 徹底的に検査院自體で検査しなければならぬ、斯ういふことになると思つて、非常な手が掛るといふのでありますが、そうすると或程度の下調べと申しますか、下調べを頼んで置いて、其の上を検査する、いろいろいふようなことがどうしても行はれなければ、實際やり切れないだらうと思つたのであります

○國務大臣(金森徳次郎君) 二十四條の二項に書いてありますが、此の「計算書及び證據書類に代えて、會計検査院の指定する他の書類を會計検査院に提出することが出来る。」斯ういふ風の規定を設けて居ります爲に、結局從來の委託検査の中に於ての或るものに付ては、簡易な代用證明と申しますか、略式な證明を認めることが出来るような途を拓きまして、それに依つて問題を解決しようと思つて居ります

○上野喜左衛門君 先程の第三十條を實際上行はれるように、例えば議院の同意を得て検査官を出席せしめる、斯ういふような若し修正を加えらるれば、何か此の立案の御趣意を制約するとか、或は今後の

取扱に付て困るとかいろいろいふことがありませうか、

○國務大臣(金森徳次郎君) 議院の承諾がなければ検査官を議會に出すことが出来ない、斯ういふ風に書きますことは、此の會計検査院制度を設けました根本の趣旨に聊か背馳するのではないかと考へて居ります、何となれば、権限と致しましては、會計検査院というものが豫算決算の動き工合に付ての最も内容的な職責を持ち、憲法に於ても保證されました、日本に於ての謂はば獨立機關の位置を持つて居ります故に、原理と致しましては、會計検査院は國會に對して飽く迄も意見を通し得る手段を持つといふ風に建てることが正しいと思つて居ります、併しそれは権能の幅の問題でありまして、其の権能をどういふ形で行使するかといふことに付きましては、自ら適當の形式上の、形の問題が起つて來ると思つて居ります、其の形式的なる事項に付ては、議會のことは議會が自治的な權利を持つて居られますが故に、議會の方でそれに對する必要な手順を御決めに於て爲るべきものと思つて居ります、だから此の検査院の法律の面に於ては、斯ういふ権能が實際的にあるといふことだけを明らかにして居るに止まるのでありますから、其の権能を抑制する、抑壓するといふ趣旨の修正ならば、此の法律を修正しなければならぬと思つて居りますけれども、運用の手續にします修正ならば、必ずしも此の法律に加える必要はないものではなからうかと考へて居る譯であります、そこで次に考へますのは、此の規定が何等かの誤解を生じ、國會は是非とも會計検査院の望むが如き形に於て其の出席を受入れなければならぬかといふことになりませんが、其の點は三十條が茫漠と書いて居りまして、斯ういふ具體的な形を國會に求めるような線はなくなつて居るのではないかと考へて居ります、それは「兩議院」と書かないで、「國會」といふことを申して居りまして、本當を言

えば國會に出席するなんて出来る譯のものではありませんね、どちらかの意味に言はなければなりませんね、そういう風に茫漠と申しましたのは、手續のことは問題にしないで、唯権限の本質に於て國會の言葉を以て直通し得るということで、此の言葉を以て書いた譯でございます、でございますから、批判は色々ございませうと思いますが、實質に於ては第三十條の規定せられ居る所を以て、先づ目的を達するものと思ふ譯であります、若しどうしても、是では尙疑があつて、會計検査院の申出を國會は總存にしなければならぬという疑があるとするれば、そこに何かの修正を必要とするという論議も生れて来ようかと存じますけれども、先づ是でそういう所の強制権を持つことにはないように思つて居ります、尙、先走つて居りますけれども、若しどうしても修正をしなければならぬということでありませうならば、其の手續は國會で決めるというようなことが一つあれば目的を達するのであります、それは餘りにも自明の理であります、普通の官廳の方面でありますれば、政令を以て施行規則で決める程度のことにならうと思ひます、併し國會のことでありますから、政令で決める譯にも行かないと思ひます、それで議會の方の自治的規則、議會の規則を決める自治的規則が若し出来れば、それで御拵えになつて然るべきものであります、斯かる規則は憲法が國會に對して付與して居るものであると、斯う考へて居ります

○上野喜左衛門君 第四條に「検査官は、年額五萬圓の俸給を受ける。」ということが明記してございますが、それは検査官の獨立性に鑑みて、特に斯ういうことにしてあるのだからと想像致すのであります、矢張り今後も將來に亘つて、官吏の給與令と申しますか、そういうものが設けられ、時勢の變遷に依つて此の給與令が變るといふ時に、矢張り斯ういふものは變るのが當然ではないかと思ひますが、其の度

毎に此の法律の改廢を要する、斯ういふことになる譯ですが、そういう風に了承して宜しうございませうか
○國務大臣(金森徳次郎君) 全く左様になる譯でございます、從來は官吏に關する制度は、大體命令を以て定めるといふことが定まつて居りました、そして文武官の俸給に付ては天皇が之を定めるといふような風になつて居りました爲に、法律に斯様なものが現はれて来ないで、憲法の規定に依りまして、命令を以て決めるということが普通になつて居つた譯であります、處が此の改正憲法の建前と致しまして、そういう風の面は法律で決めることが本體になつて来るのであります、若し必要があれば、其の法律の委任等に依りまして、命令で決めるということは勿論ありますけれども、根本は矢張り法律を以て決めて置かなければならぬのであります、金額をどういふ方法を以て決めるかといふことは誠に面倒であります、國會法の中に於きまして、國會議員の歳費が決められますけれども、併しそれを直接に金額を以て決めるのは面白くないといふので、「一般官吏の最高の給料額なり少くない歳費を受ける」、斯ういふ風に漠然と決めてありますけれども、是も可なり正直の所を申しますと、分りにくいのであつて、一般官吏といふのは何であるか、そういう疑惑が起つて来ます、検査官の方は露骨に金額で決めまして、必要な時には改正するといふ、斯ういふ考へ方を持つて居る譯であります

○子爵藤井兼誼君 本法第三十條と、國會法案第七十二條との關係に付きまして、實際手續の面から見ますれば、是は何處迄も國會の規則に従うものであり、唯會計検査院が國會に對して意思の傳達が出来ものであるといふことを漠然と規定致すものでありますから、斯ういふ解釋より致しますれば、本法は原案通りで其の實質に於て國會法案と何等食ひ違ひを生ずるものではない、斯ういふ得て宜しいもので

ございませうか

○國務大臣(金森徳次郎君) 會計検査院法を改正する法律の第三十條の趣旨というものは、要するに會計検査院法の示す所と同じような事柄を、一方は會計検査院の方から求めて説明が出来るというのでありますし、一方は國會の方から求めて説明をして貰うことが出来る、斯ういうことでありまして、全く同じ水準に立つて兩方の規定が出来、相對して補い合つて居るといふ風になつて居るものと考えて居ります

○中村藤兵衛君 第二條の検査官三人という其の中の一人が會議の議長になるということであり、場合に、可否同數といふ場合は起らぬのですか

○國務大臣(金森徳次郎君) 可否同數になり得るものと思つて居ります、斯ういふ三人の會議體の場合に於きまして、議長が可否の數に加はるかどうかといふことは、此の法律はどちらにも決めて居りませぬ、要するに三人の検査官が其の事を決められるということが適當であると思つて居りまして、此の法律の第三十八條に考へて居ります「會計検査に關し必要な規則は、會計検査院がこれを定める。」といふ其の規定の適要に依りまして解決するように考へて居ります、第三十八條で「會計検査に關し」といふ言葉がびつたりと此の場合に當嵌るやうに出来て居りませぬけれども、是は併し全般の検査院の事務を包括して居る爲に斯様な廣い言葉になつて居りますが、當然此の中に現はれて來ると思つて居ります

○中村藤兵衛君 總ての會議體を組織した場合の委員長或は議長の採決のことに付て、ちよつと金森國務大臣の御意見を承りたいと思つて居ります、少數の委員で組織した會議體の可否同數の場合に、普通の法規に依りますと、委員長或は議長の決する所に依る、是がまあ普通の行き方でありまして、斯ういふ場合に何か

一つ議長或は委員長たるべき人の、其の場合に採決をする基準といふものがあつて然るべきものぢやないか、私は斯ういふ風に考へて居るのであります

○國務大臣(金森徳次郎君) 非常にむづかしい問題でありまして、斯ういふキヤスティングウオートの時に豫め方針を決めるといふことは、結局キヤスティングウオートの意味をなくするといふことであつて、ちよつとどうも私の所見といふものはございませぬ

委員長報告

○伯爵柳澤保承君 會計検査院法を改正する法律案特別委員會の経過に結果を御報告申し上げます、茲には委員各位の質疑中主なるものを御紹介致したいと思います、此の法律案は、新憲法の施行に當りまして、其の精神と致します民主政治の理念を眼目として、現行の會計検査院法を全面的に改正する意味で提出されたものでございまして、従いまして其の内容に付きましても相當新しい規定が含まれて居り、其の一と致しまして、一委員より、本法案に依ると現行法と異つて検査官と事務總局の面とが相對して検査の仕事をする事となる、即ち今迄一元的であつたものが二元的になつたやうな感がある、故に検査の効果を擧げる上に於て仕事が増えたり、やり辛くなるやうなことはないではないかとの御質問がございまして、之に對しまして政府より、從來日本の多くの部局に於ては、價值判斷をして實質的に大事な仕事をする責任の地位の人が細かいことに拘泥して居たし、又實質的に何等裁量を加えないで正確に事務を執るべき人が、時々自己の價值判斷を以て一つの方針を立てることがあり、其の結果權限の粉砕や下剋上といふことも起つて來た、斯様な點から見ますと、兩者をはつきり分業とした方が宜くはなからう

か、故に會計検査院の面に於きましても、検査の執行事務には事務總局を當て、其の決定事務には検査官を置く、そうして其の全體を検査官會議が導くといつた新しい構想を加えたのであつて、此の方法に依つた方が恐らく好い結果が出て來るのであると思ふといふ御答辯がございました、又一委員より、検査官の退官の決定は他の検査官の合議に依ることになつて居るが、斯様に規定した理由は如何といふ御尋ねでございましたが、之に對しまして政府の御答辯は、検査院の性質としては他の行政部局より全く獨立して居ることが必要であり、殊に其の人事に關しては最も獨立を保障しなければならぬと思ふ、故に現行法の如く懲戒令の適用があつたりすると、自然内閣に隸屬し易くなる虞があるので、検査官の合議に依り決定し、更に兩院の議決があつた場合の外は、其の地位を動かさないといふ建前を取つたのである、検査官は斯様に身分を保障されることに依り、他の諸事情から壓迫を受けることなく、政府の會計事務を正確に検査することが出來ようと考えて居るといふことでありましたが、更に一委員より、會計検査院の獨立性といふことに付きまして、現行法に依れば、天皇に直隸して云々と法文にあつて明瞭であるが、本案に依れば唯内閣に對して獨立の地位を有するとのみで、文字の上から見ると其の實體が備つて居ないような感じがするが是は從來通り内閣等に對して純粹の獨立の地位を有するものであるかどうかといふ御尋ねでありましたが、政府より之に對しまして次の如き答辯がございました、即ち今回の改正の建前から言へば、検査院には實際の國の統一を害せざる限度に於て、決定的な獨立の地位を認めようと考えて居る、故に其の人事権は殆ど獨自に持つといふ建前になり、検査官に付て内閣が干渉するのは殆ど形式的とでも言うべき點に限られて居るし、其の他行政府が検査院に影響を與えるといふ點は、理論上しむを得ない限度しか残

つて居ない、検査院の豫算の問題に付ても、終局は國會が之を決定することとなり、其の編成上内閣との間に意見の相異があるような場合は、國會が公正な判断を爲し得る餘地がある、斯くて検査院の獨立性は非常に確保されることとなるといふ御答辯でございました、又本案に依れば、重要な役割を持つ検査官が三人となつて居るが、検査官會議の運用上少な過ぎて支障を來す虞が多分にあるように思ふが、此の三人としたことに何か特別な理由でもあるのかといふ質問に對しましては、別に是は三人でなければならぬといふものでもないが、併し本法案に於ては検査官會議といふものに殆ど總ての重要な決定權を興えて居るので、是が一人であると獨裁になる虞がある、併し一方仕事の性質といふものは大體専門的に限定されたものであるから、餘り多くの人をも別に必要としないといつたようなことから、まあ三人位が適當ではなからうかと思ふ、斯様にしたのである、併し其の中の一人が心身の故障等で其の責を果し得ないといふことが起れば、國務に付ては物事を冷厳に考えるの要もあるから、此の點よりして退官して貰ふといふことも考えられると思ふ、結局現行法上の検査院長といふものの事務を三人で分擔するといつたような譯になるのであるといふの御答辯がございました、最後に一番問題となりました點でございますが、一委員より、第三十條によると、検査報告に關しては、検査院で必要と認められた時は國會の同意の有無に拘らず検査官を國會に出席せしむることが出來るように思はれるが、此の點に付て政府は如何に考えて居るか、又國會に出席するといふのは、事實上は主に委員會のことであると思ふが、法文上の解釋では本會議にも出席出来る機能があると思はれるが、此の點はどうかとの御質問がございましたが之に對しましては政府の御答辯は、國會の内部規則をどうするかといふことに付きましては、憲法中に議院の自治權が國會に對して

認められて居る、故に此の法律で検査官を國會に出席せしめ得るといふことを決めたとしても、其の出席の時期とか條件とかいつたようなことは全く特別の規定のない限りは、議院に於て自ら決められるものと考えて居る、唯本案に斯かる條文を設けたのは、検査院なるものが國會と没交渉ではない、即ち必要な時には國會に適當な方法を以て意思の傳達が出来るということを明かにしただけに過ぎないのであり、此の權限の實行方法に付ては觸れて居ないのである、是が爲に法文上も兩議院と言はないで、わざと國會という文字を使い、幾分茫漠たる表現を用いて居るのである、實際に委員會に出席する場合等には、豫め議院とも密く連絡を取つて、必要な手續を事實上纏めて置いてから出席するといつたことになると考えて居る、従つて又本會議に出席出来るや否やの問題などの細目に關したことは、他の方法で決めて行くものと豫想して居ることでありました、更に以上の答辯に關連致しまして、一委員より、此の際條文をはつきりさせる爲に、「議院の同意を得て検査官を出席せしめることが出来る」といつたような意味の修正を加えるとすれば、其の結果として、此の條文立案の得旨を制約するとか、或は又今後の取扱上困るとかいつたような問題が起るかどうか、政府の所信如何との御質問がございましたが、之に對しまして政府より次の如き御答辯がございました、即ち直接簡明に言えば御説の如き修正をすることは、會計検査院制度を設けた趣旨に聊か背馳するのではないかと思ふ、何故ならば憲法に於ても検査院の權限というものは國會、内閣等のそれと對立して扱はれて居るものである、原理としては検査院は飽く迄も國會に對し意見を通し得る手段を持つて居るといふ考えを立てることが正しいと思はれるから、國會の方が検査院の意見を聴かぬという態度をも執り得るような規定を設けるといふことは、可なり考慮の餘地がある問題という、併し以

上のことは權限の幅に關したことであつて、其の權限を如何なる形で行使するか、即ち其の手續、順序等といつたことに付ては是は又別の問題であつて、此の三十條では必ずしも明れては居ないことである、此の點に關しては議院の方で必要な手續を決めて然るべきではなからうか、結局此の權限を抑壓するといふ趣旨から出た修正ならば、此の法文を改正しなければならぬが、運用上の手續に關しての修正ならば、必ずしも此の法文に修正を加える必要はないのではなからうか、尙此の點に關しまして他の委員より、本法案の三十條に依れば、検査院は検査報告に關し、國會に出席して説明することを必要と認める時は、検査官を出席せしめることが出来ることあるが、又一方國會法の第七十二條に依れば、「委員會は、議長を経由して會計検査院の長及び検査官の出席説明を求めることが出来る」とある、此の兩者の關係に付ては如何ように解釋すべきであるかといふ御質問がございましたが、之に對しまして政府より、國會法の規定は國會の權能を書いたものである、一方検査院法の方も是は検査院から見た國會に對する検査院の權能を書いたものであつて、兩者の權能が同じ水準に於て並行して法文上に現れたものである、即ち一方は出席を求め得るといふ表現を以てし、他方は出席し得るといつた表現を取つたものであつて、此の兩方の趣旨は何等對立したものであるとは考えられない、結局此の法文を作成した當時者が異つて居た爲に、斯様な別々の表現の仕方が出来上つたものだと思ふと云う御答辯がございました、本法案を原案通り可決致すことに決定致しました

三 國有財産法

(4) 衆議院に於ける審議經過

(イ) 提案説明

○政府委員（北村徳太郎君）國有財産法の一部を改正する法律案について御説明を申し上げます。國有財産法は、國有の不動産その他一定の動産及び権利の管理處分に關し、必要な規定を定めた法律でございますが、今回この法律の一部を改正致します理由は、第一に新憲法の實施に伴うものであります。現行規定によりますと、國有財産は帝室用として必要ある場合には、これを無償讓渡または無償貸付等ができることと相なっておりますが、これらはすべて新憲法の趣旨に則つて改める必要が生じたのであります。第二に、國有財産の運営のいかんは、財政上、はたまた國民經濟上、重要な關係をもつておりますので、これが管理に萬全を期するとともに、その處分にあたつても、これを嚴正、適實に行ふ必要上、國有財産所管廳の權限を明確にする一方、讓與、無償貸付等の財政收支に密接な關係がある事項につきましても、法律によつて、具體的にこれをなし得る場合を定めることとする等、所要の改正をいたす必要があるのであります。

以上は、終戦後の新事態に即するための、現行國有財産法についての應急的な必要最小限度

の改正であります。現行國有財産法は、立法後相當の年數を経過いたして、新情勢に必ずしも即應しない面もありますので、明年度においてこれに根本的檢討を加え、新事態に應ずる國有財産制度を確立するとともに、これに關する法制を整備いたしたいと存する次第であります。これがため政府は内閣に國有財産法制調査會を設けまして、國有財産に關する法制を調査立案せしめ、これを次の國會の常會に提出することとするため、これに必要な規定を今回の改正法律案にいたしました。

(ロ) 委員會議事録

○北村政府委員 國有財産法の一部を改正する法律案につきまして御説明いたします。

國有財産法は國有の不動産その他一定の動産及び権利を管理し又は處分するために必要な規定を定めた法律であります。新憲法の實施に伴い、その趣旨に則りまして必要と認められる部分の改正を行うとともに、國有財産の管理又は處分につきまして、現行國有財産法施行以來の實績に徴し、且つ新しい事態に即應して、これを一層嚴正適實に行うため、現行國有財産制度につき應急的措置として、必要最小限度の改正を加えようとするものであります。

さらに諸般の要請に合致する國有財産制度をつくるため、現行制度に根本的檢討を加え、これに基いて關係法制を急速に整備しなければならぬ實情であります。これにつきましては、

内閣に國有財産法制調査會を設置し、國有財産に関する法制の審議立案を擔當させ、その作成いたしました法律案を次の國會の常會に提出するようにいたすため、これに関する必要な規定をなさんとするものであります。

本法案の内容につきまして、おもな點に關してその概要を申し述べますと、國有財産所管廳の行方管理及び處分の權限並びに國有財産事務の統轄大臣である大藏大臣の統轄事務の内容に關する事項であります。これにつきましては、現行法の規定は明確を缺くきらいがありますので、國有財産中公共財産、公用財産及び營林財産については、その維持、保存及び運用はそれぞれ所管廳で行いますけれども、雜種財産につきましては、法律で定める場合のほかは、すべて國有財産の統轄大臣である大藏大臣がこれを管理し、または處分することに明定いたしました。一方統轄大臣としての大藏大臣は必要のある場合は所轄廳の行います國有財産の管理または處分につきまして、隨時報告を求め實地監査を行い、または開議の決定を経て必要な措置を求める等、その統合調整をはかり得ることとしたのであります。

第二に國有財産を讓與または無償貸付をする場合は結局物を通じて豫算を執行すると同様の結果となりますので、これらはすべて法律によらなければならぬことにいたしましたのであります。しかしながら無償貸付につきましては、その相手方及び用途によりましては國有財産運用上、現下の社會的諸情勢との調和を考慮いたさなければなりませんので、公共團體が公共用、

公用もしくは公益事業に供するため必要のある場合は、これをなし得ることに定めたのであります。借受後の使用狀況その他管理が良好と認められないときは、この契約を解除することとしたのであります。なお無償貸付をしたものにつきましては、内閣において、これを翌年度開會の國會の常會に報告するのであります。

第三には國有財産の交換につきましては、これを土地及び建物以外の土地の定着物に限つて國または公共團體が公共用、公團もしくは公益事業に供するため必要あるときは、これを他の同一種目の物件と交換をなし得ることに限定いたしましたのであります。

第四に國有財産にかゝる貸付契約の解除を行い得る場合も、國または公共團體におきまして公共用、公用もしくは公益事業に供するため必要が生じた場合のみに限定することとし借受人はこれによつて生じた損害につき賠償を求めることができますが、この請求を受けた當該財産の所管廳はこれを會計検査院の審査に付することができるといたしましたのであります。

第五に賣拂代金等の延納につきましては、公共團體は教育もしくは社會事業を營む團體についてのみ、五年以内の範圍でこれを認めることとしたのであります。これは、この種の團體の營む業務等がもつ社會的重要性に對する財産處分上の措置として必要と認められるものであるものであります。しかしながらこの場合におきましても、當該財産の管理が適當でない等、延納の繼續を不適當と認められるときはその契約を解除することとしたのであります。

第六に國有財産に關する報告につきましましては、國有財産増減總計書は毎年度、國有財産現在額總計算書は毎五年ごとに議會に報告してしたのでありますが、國有財産の現況を常に明確にしておくため、今後は、國有財産現在額總計算書を毎年度國會に報告することとしたのであります。

第七に國有財産法制調査會に關しましては、この調査會は國有財産制度を根本的に検討し、これに關する法制を急速に審議立案するものでありまして、委員は審議の促進をはかるため少數とし、會長を加えて七名以内としたのであります。調査會で作成した法律案は、内閣におきまして、これを次の國會の常會に提出することとしたのであります。

○小笹委員 法案三條の四に「大藏大臣各省各廳ノ長ノ行フ國有財産ノ管理及處分ニ付其ノ適正ヲ期スル爲之ヲ總轄スヘシ」ということに相なつておるのでありまして、この總轄事務の内容はどういうようなものでありますか、その點をお尋ねいたしたいと思います。なお大藏大臣を國有財産事務の總轄大臣としたのはどういう理由でありますか、この點をまずお尋ねをいたしたいのであります。

次に、國有財産の讓與について、現行法と改正法とはどういふように違つておりますか。

それから第三の問題は國有財産法制調査會の任務と、その構成はどうなつておりますか、この點も御説明願いたいと思ひます。

○加藤政府委員 第一の國有財産に關する總轄事務はどういふことかという點でございますが、この國有財産の管理というものは各省大臣もやつておりますし、また處分の一部分を各省大臣がやつておりますような實情にありますので、この管理、運用、處分を適實にするためには、どうしてもこれを一とところにまとめ總合一するということが當然に必要になつてくるのであります。その事務を大藏大臣がやるのでありまして、すなわちこの國有財産の管理、運用、處分に關する必要な規定を定めたり、あるいは臺帳の様式を一定したり、國有財産の現況を明確ならしむるためにいろいろ報告書を一括して議會に提出するというような、いろいろな仕事をいたすのであります。従来とも國有財産に關する總轄事務は大藏大臣がこれを管理するというふうになつておりまして、非常に簡單でございましたけれども、第三條の四に規定を設けまして、その内容を明らかにいたしたい、かように考えた次第でございます。なお大藏大臣をどうして總轄大臣にしているかという點でございますが、これも從來の法律にも大藏大臣が總轄事務を擔當することになつておりますし、國有財産の事務と申しますものは、いわば物の會計、あるいは豫算でありまして、こういうことは財政を所管する大藏大臣がこれに當ることが最も適當であらうと考えまして、この規定を設けた次第でございます。

それから第二の讓與に關する點でございますが、現在讓與に關する規定は國有財産法の第五條にございまして、大體三つの項目を掲げてございます。その一つは皇室用または公共團體に

おいて公共用もしくは公用に供するため必要あるとき、第二は、公共財産または公用財産の用途を廢止した場合に勅令の定むるところによりまして、これをその維持保存の費用を負擔したるものに、またはその用途に代るべき他の施設をなしたものに、その他の縁故者又は關係者に讓與するというのが第二であります。第三は神社寺院又は佛堂の合併したる場合において、これによりましてその供用を止めました國有財産を、その合併したる神社寺院又は佛堂に讓與するとき、こういう三つの場合を規定いたしましたのであります。そのうち一番後に申しました神社寺院佛堂關係の讓の點は今回さきに御審議をいたさしました社寺境内地の處分に關する法律におきまして整理がつかますので、その規定を同法におきまして廢止してございます。残るのは一と二でございますが、こういうものをこの際改めまして、法律をもつて特別に定めた場合だけこれを讓與しよう、こういうようにいたしましたのでございます。と申しますのは現在のように公共團體において公共用又は公用に供するというような規定でございまして、政府におきます自由裁量の範圍が從來非常に廣うございまして、これでははなはだ官廳が勝手なことをして讓與をするというようなおそれもありますので、これを具體的に法律をもつて定められた場合だけやるようにいたしました方がよからうと考えるのであります。國有財産も讓與するということは場合によりまして議會の協賛を経ないで國の財産を減らす、すなはち財政的な支出に影響するようなことにもなりますので、すべて具體的に法律をもつてきめる場合に限るとい

ようにいたしました方がよからうと考えた次第であります。それで現在でも個個に具體的に讓與を規定しておる場合がございますので、そういうふうにも今後必要あれば、具體の場合を上げまして、讓與することになります。

なお第三點について國有財産法制調査會のことをお尋ねでございましたが、まず第一に法制調査會の仕事は最近の情勢によりまして、現在の國有財産の法制というものは随分古い法律でありますので、必ずしも現在の狀態には適合しておりませんので、これを新狀態に適合いたしますように國有財産に關する法制を審議いたしましたして、この調査會におきまして一つの法律案をつくるようにいたしておるのであります。この點は從來のこういう準備とはよほど違つてまいつた點がありますが、それは政府におきまして法律をつくるというのが從來の取扱いでありまして、こういう調査會は所管大臣の諮問に應じて答申をする、その答申を参考にして政府が法律案をつくるというような建前が從來の取扱いであります。このたびはこの法制調査會自體が一つの法律案をつくるのだというようにいたしてあるのでございます。従いまして法律を一つつくりまして、次の國會常會に提出するというような運びに相なるのでございます。なおその組織等につきましては、なるべく事情に精通した少數の人々によりまして、十分に検討することがもつとも効果的であると考へまして、會長を加えまして七名程度にいたす考であります。なお會長は大藏大臣をもつてこれに充てるようにいたしております。あとの委員は會計檢

査院その他關係各廳の官吏を、あるいは學識經驗のある民間の方方を入れまして十分に審議検討いたしたい。かように考えておる次第でございます。

○氏原委員 第一にお尋ねいたしたい點は、現行法の第三條に「國有財産ニ關スル總轄事務ハ大藏大臣之ヲ管理スヘシ」とあります。改正法によりますと「大藏大臣各省各廳ノ長ノ行フ國有財産ノ管理及處分ニ付其ノ適正ヲ期スル爲之ヲ總轄スヘシ」というふうになつております。おそらく私は現行法第三條が改正法の第三條ノ四に實質において變つたものだと考へるものでありますが、現行法の第三條と、改正法の第三條ノ四との間には、從來の大藏省の權限についてなんらの變更がないのですか、それともなんらかの變更があるべきことをお考へになつておりますか、この點お伺いしたいと思います。

○加藤政府委員 第三條にはわからぬような抽象的にあらわれておりますので、その内容を明らかにしたいという考へをもちまして、第三條の四というふうに書替へたのであります。しかしその内容につきましては、従前とまったく同一であるかという點につきましては、若干遠うのであります。從來總轄事務として大藏大臣のもつておりました權限は、詳しくは國有財産法施行令という勅令をもちまして書いてあるのでございますが、どちらかと申しますと、この管理換をするとか、しないとかいう場合は協議を受けるとかいう受身の立場において適正を期しておつたのであります。しかしそれだけではどうも總轄することが萬全を期し得ないと

いう考へをもちまして、この第三條の四の第二項にございますように、積極的に大藏大臣が必要と認めます場合には、國有財産の管理運用の萬全を期するために、こういうことができるというふうになつた點が違ひでございます。

○氏原委員 しかればこの國有財産法施行令にありますところの管理換に關する規定等は、當然この法律改正と同時に、やはりあの施行令も全面的に改正をせられるべきものだということを豫想してよろしいのでありますか。

○加藤政府委員 現在の施行令の中には、この改正になつた新法におきましても、そのまゝ殘しておいて差支えないものも多數ございますし、それから今まで施行令で規定してございました事柄が、今度の改正法によりまして、法律の中に移つてきたものもございまして、そういうものにつきましては當然にその施行令を除きまして、法律の方でやつていくというふうなことに相なります。

○氏原委員 次に現行法第十三條削除について伺いたいであります。隣接地の所有者が國の行いますところの境界査定等に對して不服のある場合に訴願をするというふうな規定を削除せられたのであります。この點はどういう理由によつて削除せられたのでありますか、同時に、第二十一條、二十二條、二十三條が削除されましたか、これまた雜種財産については、土地の開拓または水面の埋立もしくは干拓をなす場合に、事業の成功を條件としてその財

産の賣拂、讓與または貸付ができるというような規定がございます。その規定を全部削除せられたのでありますが、その理由をひとつ伺いたいのであります。

○加藤政府委員 第十三條を削除いたしましたのは、行政裁判所というようなものも今後なくなつてまいりますし、こういう場合の土地の境界査定についての不服というようなものはむしろ一般の民事訴訟と申しませうか、裁判所において訴訟をしてはつきりさせるといふことが適當であろうと思ひまして削つた次第であります。それからこの干拓開墾といつたような場合の豫約の規定を廢止いたしましたのは、國有財産制定以來この規定によりまして豫約をいたしましたことはほとんどないのであります。殊に最近は全然ございません。それでこういう場合の必要がある場合は大規模に雜種財産についてこういう干拓、開墾といふようなことをする場合でございますが、現在御承知のように國有地を開墾する場合には、自作農創設の趣旨をもちまして、農林省において緊急開拓というやうな國營で開墾をして、これを自作農に分讓するというやうな建前でありますので、あまり民間事業として大規模なものは考えられないのであります。従ひましてますますそういう事情が必要でなくなつてまいりますし、もしそういう必要がございます場合には、國有財産法というよりも、別途そういう開墾あるいは干拓といつたやうな特別の法律の中に入れて規定した方がよからうと考えまして、削除した次第であります。

(イ) 委員長報告

國有財産法の一部を改正する法律案につきまして、國有財産に關する大藏大臣の總括事務の内容、財産の讓與に關する規定及び國有財産調査會の組織、職權等についての質問に對し、大藏省府委員より、總括事務とは、國有財産の管理、運用、處分を適實にするために、その取扱いを總括統一することであつて、これがために必要な諸規定を定め、臺帳様式を一定し、國有財産の現狀を明確ならしめる諸報告を一括して、内閣を経て國會に提出すること等が總括事務の一斑であります。大藏大臣を總括大臣としたことは、國有財産の事務は、物の會計であり、豫算でありますから、財政を所管する大藏大臣がこれに當ることが最も適切だからであるという答辯でありました。

また國有財産の讓與については、現行法では非常に抽象的な規定で、政府の自由裁量の餘地がはなはだ多いので、改正法では、すべて具體的に法律で定めた場合のみなし得ることに改めたとの答辯でありました。なお國有財産法制調査會については、わが國國有財産制度を確立するため、これに關する法制を調査審議して、その法律案を作成し、次の通常議會に提案することとし、これがため、その委員も會長ほか六名の少數委員によつて、最も效果的に審議することとしたという答えでありました。

(ニ) 貴族院に於ける審議經過

(1) 提案説明

國有財産法は國有の不動産、その他一定の動産及び権利の管理處分に關し必要な規定を定めた法律であります。今回此の法律の一部を改正致します理由は、第一に、新憲法の實施に伴うものでありまして、現行規定に依りますと、國有財産は、帝室用として必要な場合には、之を無償讓渡又は無償貸付等が出來ること相成つて居りますが、是等は總て新憲法の趣旨に則りまして改める必要が生じた譯であります。第二に、國有財産の連營如何は、申すまでもなく財政上、或は又國民經濟上重要な關係を持つて居るのでありますが、従つて之が管理に萬全を期しますと共に、其の處分に當りまして、之を嚴正、適實に行ふ必要があります。そこで國有財産所管廳の權限を明確に致します一方、讓與、無償貸付等の財政收支に密接な關係があります事項に付きましては、法律に依りまして、具體的に之を爲し得る場合を定めるところと致します等、所要の改正を致したのであります。以上は、終戦後の新事態に即する爲の現行國有財産法に付ての應急的必要最小限度の改正であります。現行國有財産法は、立法後相當の年數を経過して居りまして、今日の情勢に必ずしも即應致さない面もございますので、是は明年度に於きまして、之に根本的檢討を加え、新事態に應ずる國有財産制度を確立致しますと共に、之に關する法制を整備致したいと考ふる次第であります。それが爲、政府は内閣に國有財産法制調査會を設けまして、國有財産に關する法制を調査立案せしめ、之を次の國會の常會に提出することと致します爲、それに必要な規定を又今回の改正法律案に設けた次第であります。

(2) 委員會議事録

○政府委員(北村徳太郎君) 國有財産法は國有の不動産其の他一定の動産及び權利を管理し又は處分するため必要な規定を定めた法律でございますが、新憲法の實施に伴いまして、其の趣旨に則り必要と認めらるる部分の改正を行いますと共に、國有財産の管理又は處分に付きまして現行國有財産法施行以來の實績に徴し、且つ新しい事態に即應致しまして之を一層嚴正適實に行ふ爲に現行國有財産制度に付きまして應急的措置として必要最小限度の改正を加えようと致すものでございます。更に諸般の要請に合致する國有財産制度を創る爲、現行制度に根本的檢討を加えまして、之に基きまして關係法制を急速に整備しなければならぬ實情でございます。之に付きましては、内閣に國有財産法制調査會を設置致しまして、國有財産に關する法制の審議立案を擔當致させ、其の作成致しました法律案を次の國會の常會に提出する爲、之に關する必要な規定をなすむとするものであります。本法案の内容に付きまして主な點の第一は國有財産所管廳の行方管理及び處分の權限竝に國有財産事務の總轄大臣である大藏大臣の總轄事務の内容に關する事項でございます。之に付きましては、現行法の規定は明確を缺く嫌いがございますので、國有財産中公共用財産、公用財産及び管林財産に付ては、其の維持、保存及び運用は、それぞれの所管廳で行いますけれども、雜種財産に付きましては、法律で定める場合の分は、總て國有財産の總轄大臣である大藏大臣が之を管理致しまして、又は處分を致すことに明定致しました。一方總轄大臣としての大藏大臣は、必要のある場合は所管廳の行います國有財産の管理又は處分に付き、隨時報告を求め、實地監査を行い、又は關議の決定を経まして、必要な措置を求め等、其の綜合調整を圖り得ることと致したのであります。第二は國有財産を讓與又は無償貸付をする場合は、結局物を通じて豫算を執行すると而様の結果

と相成りますので、是等は總て法律に依らなければならぬことと致したのであります、併しながら無償貸付に付きましては、其の相手方及び用途に依りましては、國有財産運用上現下の社會的諸情勢との調和を考慮致さなければなりませんので、公共團體が公共用、公用若しくは公益事業に供する爲必要のある場合は、之を爲し得ることと定めたのでございますが、借受後の使用状況其の他管理が良好と認められない時は、此の契約を解除することと致したのであります、尙無償貸付をしたものに付ては、内閣に於て之を翌年度開會の國會の常會に報知するのであります、次に國有財産の交換に付きましては、之を土地及び建物以外の土地の定着物に限つて國又は公共團體が公共用、公用若しくは公益事業に供する爲必要ある時に之を他の同一種目の物件と交換をなし得ることと限定を致したのであります、次に國有財産に係る貸付契約の解除を行い得る場合も、國又は公共團體に於きまして公共用、公用若しくは公益事業に供する爲必要が生じた場合のみに限定することと致しまして、借受人は之に依つて生じた損害に付き賠償を求めることが出来ますが、此の請求を受けた當該財産の所管廳は、之を會計検査院の審査に附することが出来ることと致したのでございます、次に賣拂代金等の延納に付きましては、公共團體又は教育若しくは社會事業を營む團體に付てのみ五年以内の範圍で之を認めることと致したのであります、是は此の種の團體の營む業務等が持つ社會的重要性に對する財産處分上の措置として、必要と認められるに依るものでございますが、此の場合に於きましても當該財産の管理が適當でない等、延期の繼續を不適當と認められる時は、其の契約を解除することと致したのであります、次に國有財産に關する報告に付きましては、國有財産増減總計算書は毎年度國有財産現在額總計算書は毎五年毎に議會に報告して居たのであります、國有財産の

現況を常に明確にして置く爲、今後は國有財産現在額總計算書を毎年度國會に報告することと致したのでございます、次に國有財産法制調査會に關しまして、此の調査會は國有財産制度を根本的に検討し、之に關する法制を急速に審議立案するものでありまして、委員は審議の促進を圖る爲少數とし、會長を加えて七名以内と致したのでございます、調査會で作成した法律案は内閣に於きまして、之を次の國會の常會に提出することと致したのでございます。

解 說 編

講習會に於ける速記録(抄)

財政法、會計法

大藏省主計局 石原法規課長講述

過般の議會で通過成立しました財政法並會計法につき逐條的に御説明申し上げたいとおもいます。

先づ財政法であります、その全體の成立から申しますと、第一章財政總則、第二章會計區分、第三章豫算、またその中に總則、豫算の作成、豫算の執行とあり、第四章決算、第五章雜則ということになつているのであります。大體の構造から申しますと、大正十一年の會計法が財政並に會計に關する基本法規であつたわけでありましたが、從來の會計法というものは、大ざつぱりに申上げまして、豫算或は決算の制度に關するものと、收入、支出、契約或は出納官吏

の責任というような手續、或はこれに類するものとの二つから成つて居つたとおもいます。それを今回その根本的な改正をいたします機会に、これを財政法と會計法との二つに分けたわけであります。その理由は、財政或は會計の全體を通じて一つの基礎的な法規というものを考へてみた方がいいのではあるまいか、即ち憲法の財政の部にあります豫算或は決算の制度につきましても規定を合せまして財政法、現金の收入、支出或は契約、出納官吏の規定というようなものを含せてこれを會計法としたのであります。従つて、財政法の下にあります會計法法規としましては國有財産に關する國有財産法、いろいろの事業或は資金というものに關する特別會計法——現在のところは、暫定的に現在の物品會計規則が勅令として引續き昭和二十二年十二月まで效力を有するのであります。この物品の會計に關する法規は近く法律とし、その場合にこれを國有財産法に統合するが、或は改正せられた會計法の一部とするか、或は獨立の物品會計法を設けるか、それらの點につきましては未定であります。いづれにしましても物品に關する經費を規定しましたものが必要となつて來るのであります。今申上げたやうな諸法規は財政法の下に立つことになりませんが形式的な效力においては、もちろん兩者同一でありまして、憲法に對する諸法規というやうな關係はないのであります。全體の法律體系といたしましては、母法としての財政法、その下の諸法規がこれに從屬するといふやうな機構をとつたわけであります。従つて、この前の會計法との關係から云へば、從來の會計法の第一章の總

則、第二章の豫算、第五章の決算、第六章には四つ乃至五つの規定があつたのであります。その内の繰越、それから雜則の中の第三十九條特別會計に關する規定が今度の財政法の主として第三章以下に入つてゐるわけであります。従つて今申上げた以外の章條は改正會計法の中においてこれを規定してゐるということになるわけであります。

先づ第一章から第一に財政總則があります。この財政總則は從來の會計法の總則とは若干違つたのであります。むしろ第二章以下に書いてあるのであります。それは、財政法は國の財政並に會計に關する基礎法規として、財政を處理する諸原則といふものを謳うのが財政總則であるといふ意味におきまして、殆んど此處に掲げて居ります條文は、從來の會計法には包含せられていなかつたものであります。財政を處理する諸原則といふことになりますと、これは飛常に幅の廣いものになるわけで、例えばこの第一章に規定してはないが、租税につきましても、何らかその基準法的な規定といふものは考へられるわけであります。凡そ財政を處理する諸原則といふものは法律の規定として意味のあるやうな規定のできるものと、さうでなくて、その時の經濟情勢といふやうなものを反映して、財政政策の内容として具現化せられるものと二つあるとおもふのであります。租税につきましてもどういふやうな租税政策をとるかといふことは、前者のいはゆる法文に親しみ得ざるものであるといふ考へ方をしまして、この規定から外してゐるわけであります。従つて財政總則におきまして國の財政政策に關しまする一切の事項

につきましまして包括的な、網羅的な規定を設けたものではないということをご参考になさることを願います。

先づ第一條はこの法律に規定する内容を書いたものであります。

第二條は収入、支出、つまり歳入歳出と言葉に對する定義を下したものであります。從來憲法におきまして「國の歳入歳出は豫算を以て」という言葉がありまして、歳入歳出という言葉は憲法から切つて、これを會計法が受け、一切の收納を歳入とし、一切の經費を支出とするという規定が從來の會計法の第二條にありますが、新憲法におきましては、収入、支出という言葉が、會計検査院の収入、支出の検査という規定のところに表われるだけでありまして歳入歳出という言葉はないわけでありまして、そこで憲法の言葉にありますが収入、支出、それから歳入歳出というものはどういふ内容を持つものであるかということをお明かにしたわけでありましてこの第二條の内容は從來の歳入、歳出という言葉の内容と違つて居りませぬ。只從來明文の規定のなかつたところを明文を以てこれを明かにしたというのに止るわけでありまして、この第二條はいささか讀みにくい條文かとおもいますが、その趣旨は、國の収入、支出というのは、一般の企業におきましていはゆる營業收支という場合におきまして所得、或は費用というような意味で觀念せられるものと違ふということを明かにしたのであります。すなはち所得となる収入以外に國が持つて居ります財産を賣却して得た収入も収入であり、或はまた國が公債を發

行して代り金が収入になる、それもまた収入である。支出におきましても同じように費用と定義せられるもの以外に、支出の反對給付といたしまして財産が増加する、即ち財産の取得或は公債の償還金の如くに債務が減少となるというようなものにつきましてもこれは支出であるという點が先づ第一項の主體であります。

第三項は、凡そ國の會計というものは經濟行爲の主體として一つのものであります。しかも永久性を持つものであります。これを分けるのに、横の關係で年度、縦の關係で會計を分ち、年度會計を分かちます關係上、その會計間及び會計年度間の繰入れ、受入れの關係が起るのであります。さういふようなものも技術的な表現として収入支出に入るといふことを明かにしましたのが第三項であります。

第四項におきまして歳入、歳出というのはその収入、支出というものの一會計年度を明かにいたしましたのであります。

次に第三條であります。新憲法の第八十三條に財政の章の總則的規定として、國の財政を處理する權限は國會議決に基かなければならぬという規定があります。これはもちろん從來なかつた規定で、非常に包括的な、いはば財政の章における各條總則的な内定を持つのであります。新憲法における國會議決の關係という點から凡ての財政を處理するところの權限というものは原則として行政部が自らの裁量において行うことはできないのであります。これ

を具體的にどの程度個々に決めるかという問題は、その場合々々に依つて具體的に裁断せらるべき問題であります。その趣旨におきましては國會の議決が必要であるとされているのであります。

此處で「國會の議決」ということを序でに申し上げますと、新憲法におきましては「國會の議決」という言葉が屢々表われるのであります。その態様は大體内閣總理大臣の指名とかいう様な獨立案件は別に致しまして法律と豫算であり、法律という形式に依るか、或は豫算の形式によるか、何れかの形式によりまして國會の議決を経なければならぬというのであります。

そこで第三條の問題ですが、從來の憲法におきましては納税につきましては法律に依ることが明かになつて居つたのであります。但書としての行政上の報償に屬する手数料につきましてはこの限りでないという規定があつたのであります。新憲法におきましては所謂租稅法律主義というものは引續きこれを採用いたしてあるのであります。從來の第二項に該當する行政上の報償に屬する手数料云々という規定はないわけでありまして、そこで第八十三條の趣旨に基きましてこの精神を推し及ばせば租稅以外の收入の權限というものの國會に對する關係というものはどうなるかということを決めましたのが第三條であります。そこに「租稅を除く外」と書いてありますのは、租稅は憲法自身に依つて法律たることを要求されているから、それについては規定の必要がないというのであります。

それで第三條の含むものは二つあり、一つは「國權に基いて收納する課定金」という問題であります。從來行政上の報償に屬するところの手数料ということの解釋につきましてはいろいろの説があるようですが、從來の解釋におきましては、統治權の作用といたしまして強制的に賦課せられるものにつきましては法律を要するということと解釋或は慣行で概ね採用せられて居つたとおもうのであります。尙、これ以外に司法上の手数料というものがありませんが、司法上の手数料につきましては從來から凡て法律に依つて居つたのであります。問題は行政上のものであります。此處で考えて居りますのは、國の統治權の作用としまして、國が何らかの權利の形成、或は行爲に對しまして特定の行政行爲を條件にする場合に賦課せられる手数料というものを考えて居るわけでありまして、又營造物の使用の場合に賦課せられる作用ということを問題にする場合が少いのであります。利用の場合につきましては、もしそれが非常に獨占的なもので、しかも營造物を利用することが絶対に必要であるというようなことにつきましては、營造物の利用の場合につきましては第三條に依り法律或は國會の議決に基くことが必要ではないかとおもうのであります。從來の警察許可の手续费であります。これにつきましては概ねこの第三條の解釋として、法律に基くことが必要であるとおもわれるのであります。從來警察許可というものは凡て勅令以下に依つてやつて居つたのであります。新憲法の下におきましては、取敢えず昭和二十三年十二月まで現行規定の效力があるのであります。

が、十二月以降におきましては法律とせざるを得ない、その機會におきましてその手数料の根據規定につきましても法律の中に謳う必要があるかとおもうのであります。

此段は、國の事實上或は法律上の獨占到屬する事業の料金或は事實の價格、これは國が事業をやつているのでありまして、それに對する収入の關係は給附に對する契約上の反對給附の關係に立つのでありますから實質的にも自由意思に基いて一般國民がこれを利用するという場合につきましての収入の根據が法律或は國會の議決を必要としないということは敢えて申すまでもないかとおもいます。極く簡単な例を申しますと、或は美術展覽會の入場料というものであります。これに反して一般國民がこれを日常生活の必要から利用せざるを得ないという場合に、おいてしかもその事業が法律上、或は事實上國の獨占になつてゐるものにつきましては、事實上一般國民の自由意思に依るところの給附という關係が成立しないのでありますから、その料金或は價格につきましては法律を要するということであり、前賣郵便或は電信というやうなものもこれは法律上の獨占であります。また、事實上におけるものとしては鐵道があり、また、これらのものにつきましてはその収入の基礎というものは法律、或は國會の議決に基くことを要する。國會の議決に基くことを書いて居りますのは、法律に依らないで、豫算に依りまして議決をするということも考へられるのであります。只、その場合に考へられることは、豫算に依りました場合には、その議決の効力は一年限りでありますから、毎年オーソリデ

ーションを得なければならぬということになるわけであり、

次に「基いて」という言葉が書いてありますが、これは一定の料率の非常に零細なところで國會の議決を経る必要はないということ、同時にまた當然別の法律に依り印紙委任狀的な委任をいたすということはこれまた不可能であるということになるかとおもうのであります。

第四條、第五條、第六條は公債に關する規定であります。公債の發行につきましては、從來から法律に基いてやつて居つたが、その場合の様式としましては概ね二つあつたかとおもうのであります。赤字公債法の如く毎年必要な公債の金額を明かにしまして毎年議決を経まする方式、これがむしろ多かつたかとおもうのであります。それに對しまして道路事業公債、或は震災手形の善後處理、それから大東亞戰爭公債というように、國としての一定の使ひ道を明かにしまして、その使途に當てます財源といたしまして毎會計年度豫算で定める金額の範圍内で公債を起すという方式であります。例えば道路事業公債法の場合は道路の建設、改良のためにする公債は、毎年度豫算に計上せられた金額に依つて出すという規定でありまして、總金額の制限はある場合とない場合とあります。第四條に掲げました規定は、大體今申上げました後の方の起債法の形式を裝用したのであります。而してこの第四條の趣旨は所謂健全財政の一つの面であります。すなわち國が公債を募集するということは、近代國家の財政の下におきま

ては、不可であるが現實に採り得ないのみならず、國が國民經濟全體におきまして果します役割からあまりに保守的であるということにならざるを得ないとおもうのであります。その具體的な出し方というものはその時々インフレーション、デフレーションの状態、或は國民經濟の一般の状態というものに依つて左右されることは申すまでもないのでありますので、第四條の趣旨は逆に公共事業費、出資金及び貸付金につきましては凡て公債で何時でも出してよろしいという意味では固よりないのであります。こういうような生産的な支出、資本的支出というのは、それ自身の經費の支出に依りまして將來の國の財政力が直接或は間接に増加せられるわけでありますから、一般の財源の喰込みというものを生じない意味で公債を出してよろしいのであるという一般的な考え方であります。そういうような生産的、資本的支出というものはその經費の性質上公債財源を以て賄つてよろしい、更にそのうちで具體的にどの程度の金額を出したらよろしいかというようなことは第五條その他の關係もありませんが、本文の問題としましては、これを出し得るといふ規定を立てた次第であります。だが、そこに若干の制限はして居るのであります。さういふような事業の資金でありまして、毎年の金額について國會の議決を経ることがあるのであります。それから第二項にありますような償還計畫を明かにする必要があり、又第二項がありまして公共事業という言葉は極めて最近の言葉で、その範圍というものは現在決つて居るのであります。どういふものを公共事業といたすかということ

につきましては毎年國會の議決を経る、公共事業といひましても、それが生産的支出、資本的支出でもどの程度のものが現在の財政の状況、或は經濟の状況から判斷して公債財源によつてよろしいかということはその時々状況に依つて判斷する必要があると思われまします。どういふものを以て公債財源を以てする公共事業とするかということも毎年具體的に決めるという考え方であります。

次は第五條であります。これは日本銀行の引受けによります公債のことです。昭和七年に従來の公債公務政策を一擲しまして、一度日本銀行をして公債を引受けしめ、それを市中資金の蓄積を待ち日本銀行から公債を賣出すという公債政策は既に十余年に亙つてやつて居ります。差當つて考えられますことは日本銀行をして公債を引受けしめる方式によつて従來通り公債を發行してゆくということは、現在のインフレの状況下におきまして、或は差當つて豫想せられます資金蓄積の状況におきまして、いわゆる健全財政を害することは論を待たないのであります。即ち原則として日本銀行引受けに依つて公債を出すことを禁止したのであります。しかしながらそこに但書を設けましたのは一つは現在の如く民間資金の蓄積著しく不十分であるが經費の要求というものはまた非常に緊迫をして居るといふ状況におきましては、特に國會の議決を経まして、その範圍内では日本銀行をして引受けしめることがどうしてもやむを得ないのではないかということが第一であります。

第二の點は、恐らく近い將來におきましては、さういうやうなことが起るかという事は若干疑問であります。丁度現在のような状況と逆の經濟の状況が生じた際に、景氣の回復を圖るために政府が一種の放出政策を採る必要が生れて來ることは考えられるのであります。即ち景氣政策の見地から、政府が自ら信用を造出して、それに依つて景氣の回復を圖るといふことは考えられるのであります。一應この但書をおきました意味は、差當つての問題として已むを得ないところの例外であるという風に考えていただきたいのであります。

次に第六條であります。これはまた消極的な意味におきまする公債信用維持の政策であります。すなわち公債の償還の問題であります。公債の償還につきましては現在一應國債整理基金特別會計法の中に規定がありまして、精密な意味における減債基金にはならないかと思ひますが、減債基金的な役割を果すというような意味で前年度の國債の現在高の百分の百十六これが昭和十七年以降その三分の一に繰下げたのであります。この百分の百十六或は現在の所又その三分の一これだけは國債整理基金に繰入れまして國債之本の償還を圖るといふわけであり。この規定は現在再検討する時既に參つていたのであります。何分にも現在ありますところの公債の金額は非常に大きいのであります。これをどういふ風に處理をいたすかということにつきましては目下のところ尙正確な見透しを立て得る時期でないのであります。従ひまして現在あります百分の百十六という減債基金制度というものの再検討につきましてはその整

理方針の樹立せられます。これを譲りまして、本條としては副次的な性質を持ちます。毎年度の剰餘金からの國債整理基金に繰入れられます金額の問題を扱つたわけであり。即ち國債整理基金特別會計法には年度の期首における公債金額の百分の百十六の所に前年度剰餘金の四分の一を國債整理基金特別會計に繰入れるという規定が從來あつたのであります。これは昭和七年、百分の百十六を三分の一に切下げました同じ時期におきまして、これを中止をいたしてゐるのであります。従ひまして現在におきましては剰餘金の中から公債の償還に充てるという償還方法はやつて居りませぬ。それをこの際復活して、その割合を四分の一を二分の一に上げてまして、これに依つて、いささか徴過的ではあります。現在非常に累積しつゝあるところの公債というものの償還の一助にしたいという意味におきましてこの第五條を設けたのであります。ここに「剰餘金の計算については政令でこれを定める」ということが書いてございます。これがいわゆる純剰餘金、即ち毎會計年度の決算上の剰餘金から翌年度繰越金の財源となるものを差引きましたものであります。

第七條は現在の會計法の第六條と同様でありまして特別に申上げる點はありません。

第八條から第十條までが一種の新しい規定であります。規定としては新しいのであります。その内容におきましては概ね從來も法規の存するところがありましてこれに近い制限をして居つたのであります。中にはこの第八條乃至第十條の規定に依りまして新しく制限を附せ

られた點もあるわけでありませう。

先づ第八條でありますが、これは國の債權の免除の問題であります。國の債權の免除或は效力の變更ということにつきましては現在まで三つの法規があるわけでありませう。一つは國稅徵收法の規定がありまして、滯納處分をし、或は滯納處分を中止しました際に残つて居ります租稅債權というものは消滅をするということが第一であります。第二は、租稅外收入金の整理に關する法律がありまして、租稅以外の收入金につきまして債務者が納入の資力が無いと判定されましたときいわゆる据置貸し、整理貸というものに編入しましてその後二十年経まして尙債務者が支拂能力がないというときにはこれを免除できるという規定であります。第三は政府の貸付金に關する法律でありまして、貸付金整理委員會の議を経まして昭和十年當時にありました一般會計の貸付金につきまして支拂條件の變更ができるというわけでありませう。これは法律自身は政府の貸付金になつて居りますが、勅令におきましてこれを限定しまして、一般會計の貸付金だけに限定されて居ります。今申上げた三つの法律に依りまして政府の債權の大體につきまして免除或は效力の變更ということの規定が賄われているわけでありませうが、根本的な、包括的な規定がなかつたものでありますから個々の場合におきまして疑義を生ずる餘地があつたわけでありませう。具體的には、先程申したように、政府貸付金にしまして一般會計の貸付にしか及んで居りませぬので、預金につきましては貸付條件の變更につきましては預金及預

金の運用といふことを言葉を廣義に解釋しまして、運用委員會の議を経まして條件の變更はして居つたのであります。同じような問題が簡易保險の積立金についても存在して居つたのであります。それらにつきましては基礎的な法規がなかつたものでありますから、この法規に依つて縛られる、したがつてこの機會に條件の變更という問題につきまして法律を出すつもりで居ります。

次に第九條であります。これは國有財産法或は物品會計法に對する基礎的な法規であります。第一項は、國の財産の交換、支拂手數としての使用と申しますのは、例えば古い自轉車を二臺業者に渡して新しい自轉車一臺と交換すればそれは交換になるわけでありませうが古い自轉車を一臺でその差金は現金を以て決済するという場合におきましては、その古い自轉車一臺は支拂手數として使われたということになるわけでありませう。さういうやうな交換或は支拂手數としての使用をとりあげたわけでありませう。又適正な對價なくしてというのは、その最も極端な場合は無償貸付、或は無償讓與となるわけでありませうがこれについての制限でありまして、大體この第一項につきましては、いわゆる國有財産に屬しますものにおきましては國有財産法に無償讓與、無償貸付についての規定があるわけでありませう。國有財産法の規定の適用を受ける財産は限定されて居りますので、その以外の物品といふやうなものにつきましては現在この拘束が及んでいないのであります。物品會計法の整備の場合にはこれを全然禁止するとは考へ

て居りませぬが、どういふ場合にこれを認めるかという、はつきりした規定を入れなければならぬとおもふのであります。第二項は大體訓令的な規定であります。

第十條は、國の財政と國以外のものの費用負擔の關係を伴っているわけでありませぬ。國が國以外のものに對して特定の事務のために費用を負擔させるといふことは、これは新憲法の下におきましては當然法律に基く必要があるといふことになるわけで、現在までのところ若干法律に依らざる費用負擔の規定が存するとおもわれるのでありますが、そおいうものにつきましてはこれを法律に改める必要があるかとおもふのであります。

全體を通じまして第一章の財政總則は相當新しい立法を含んで居ります。従いまして第三條第十條のやうな事項は附則に依り別に政令を以て施行の日を定めるといふことにいたして居ります。

それから第四條及第五條につきましては、二十二會計年度におきまして、現在成立して居ります豫算には實は第四條に基く公債を發行してないのでありますが、一度この償還計畫といふやうな問題もあり、第四條第五條は事務的な準備もございまして、昭和二十三年度の豫算からこれを適用するといふことにしたわけでありませぬ。

第二章は年度の問題と會計の區分の問題であります。第十二條はいわゆる年度獨立の原則といふものに該當する關係から、從來の會計法の第三條にありますが規定をそのまま踏襲している

わけであります。

第十三條は、從來特別會計を作る場合につきましては「特別の必要に依つて本法の規定に準據しがたき場合」といふやうな極めて抽象的な表現があつたのでありますが、それを稍と具體的な關係を擧げましてその内容を明かにしたに止るのであります。實質的には特別の變化はないのであります。

次は第三章の豫算であります。豫算につきましては先づその言葉の意味を明かにしなければならぬとおもいます。從來も豫算という言葉は非常に多く使はれて居りまして、いろいろな定義が書いてあるわけでありませぬが、新憲法におきまして別の必要から豫算といふものを形式的に明かにする必要が起つて來た、それは新憲法の第五十九條、第六十條に國會の議案を議決する方式が書いてあるわけでありませぬ。すなはち第五十九條におきまして、法律の場合は衆議院、參議院の意見が一致しませぬ場合におきましては、衆議院が三分の二の多數で再議決をすることに依りまして國會の議決が出來上るわけでありませぬ。それに對しまして豫算は衆議院、參議院の兩院協議會を開きましても意見が一致をしない、或は參議院が衆議院から議案の送附を受けまして三十日以内にこれを議決しない場合には衆議院の單純多數の議決が即ち國會の議決となるわけでありませぬ。すなはち國會の議決と方式が法律と豫算と違ふわけでありませぬから、何を以て豫算とするかといふことは、これは凡ゆる意味において明かにしなければならぬ

い必要が現實にあるわけでありませう。從來、例へば豫算外契約というやうなものがありませう。これは議案としましては豫算以外の別議案になつて居りますが、これをもし豫算の中に含めないと法律ということにする、第五十九條の議決によることとなりまして豫算と異なる運命に隔ることがあり得るわけでありませう。それが第五十九條、第六十條の豫算を形式的に定義をせざるを得ないということの一つの理由であります。

それ以外にも一つ申上げておきたいことは歳入歳出という言葉と豫算という言葉との關係であります。從來の憲法におきましては、國の歳入歳出は毎年度豫算を以て國會の協賛を経べしという規定があつた、すなはち歳入歳出という言葉が豫算であるということに解釋せられ、歳入歳出の見積りというものがすなはち豫算であるということであつたとおもうのであります。したがつて豫算とは歳入歳出の計數表、款項という目的によつて區分せられました一つの表、それがすなはち豫算であるということであつたのであります。新憲法におきましては歳入歳出という言葉は使はれて居りませぬ。毎會計年度の豫算を作成、國會に提出してその議決を経なければならぬという規定であります。即ち“毎會計年度の豫算”という言葉があるだけでありませう。その豫算と歳入歳出の關係というものは、少くとも處理的には何らの關係がないわけでありませう。憲法第八十三條以下の一般財政に關します規定から考へてみますと、國の財政を處理しますところの權限は國會の議決に基かなければならぬのであります。ここで廣く財政

を處理するところの權限と申しますのは先程第三條のところ申上げましたやうに、いわゆる歳入歳出豫算以外のいろいろなものを含み得るわけでありませう。そこで國の財政を處理する權限というものは法律を以つて議決を経るものと、豫算を以て議決を経るものと二つに分れるということとは先程申上げた通りであります。そこで一つは毎會計年度出すということ、第二は、一度豫算という言葉は、何はともあれ國の財政活動というものの一會計年度における豫算について國會の議決を求めるものであるということとは當然であります。これだけのことは明らかだと思ひます。

次に第五十九條、第六十條の關係から、非常に法律に比べましてその成立を容易にして居ると申しますのは極端な場合參議院というものは事實上無視せられるというやうな場合もあり得るのであります。大體議院内閣制を採用しまして、國會と内閣というものを絶對多數黨が内閣を組織するといふ場合におきましては、特別例外的な場合を除きまして、内閣を握つて居りますところの政黨というものは衆議院の多數を占めて居る、したがひまして衆議院が一度單純多數を以て決すれば決まるということになつて居りますと、それに依つて參議院がどうあらうと決められるということになつて居ります。この成立の容易という點と毎會計年度ということとは密接な關聯があるわけでありませう。さういふ點から考へまして、大體豫算という言葉の性質を大ざつぱりに考へてみますと、その主體となりませうものは、現在の政府の財政活動を毎會

計年度に明かにします方式は大體歳入歳出を主體とするということとは申すまでもないことであり、しかしながら歳入歳出というものを主體とすることはその性質上當然であります。すなわち國の財政を處理する權限といふものは何も歳入歳出に限らないのでありまして、公債の毎年度の金額、公共事業費の内容、或は日本銀行をして公債を引受けしめる、さういふものは國會の議決を経るのであります。これらは毎會計年度の歳入歳出と關聯はあります。歳入歳出そのものではないのであります。しかしながらさういふものを決める方式といふものは一應豫算といふものが毎會計年度の歳入歳出と密接なる關係になつて以上豫算に入れて考へる方が本體であるといふことは大體考へられる。それからまた新しい憲法の下におきます國會と行政部との關係から申しますと、先程の第八十三條で申上げましたやうに國會は行政部に對してオーリライズする關係にある、したがつて歳入歳出の金額といふやうなものもこれをその款項に盛られた金額につきましてイエスであるとか、ノーであるとか、或は減したり、殖したりするといふこと以外に、その金額は賛成ではあるが、その執行についてかういふやうな制限をしたいといふやうな場合があり得るわけでありまして。さういふ場合におきましては従來は附帶決議といふやうな方法に依りましてその趣旨を明かにして居つたのであります。新しい制度の下における豫算では附帶決議といふやうな迂遠な方式を採らない、豫算案の中にその制限を織

込むのであります。さういふことの具體的な場合における是非善惡の話は別であります。制度の建前としてはさういふやうなこともやり得るのであります。しかもそれは豫算という形式に依つて議決するのであります。少し廻りくどく申上げましたが、今のやうに、歳入歳出豫算以外に、國會の行政部、内閣に對します權限の附與、或は執行の制限といふやうなものを明かにするのが豫算總則であります。すなわち豫算總則がさういふ意味で入つてゐるといふことは、一應豫算といふものが歳入歳出という觀念から或程度解放せられたわけでありまして。従つて従來豫算外契約といふものは總豫算と別議案であつたわけでありまして。しかし従來は法律の議決をする、或は豫算の議決をするという區別がなく兩者一括して上提審議せられるといふことであつたのであります。今度ははつきりとそれを新憲法にいつところの豫算に含めまして豫算の一部をなすといふ考へ方に切り換へたのであります。現實の問題としましては従來と變りはないとおもうのであります。形式的な取扱は一度豫算の中に含める。餘談になりますが、英語でバジエツトといふことをいわれて居ります。これは袋といふことださうであります。イギリスのやり方はむしろ舊憲法の下における豫算の形式に近いのであります。バジエツトといふ言葉にむしろさういふやうないろいろなものを含んで國會のオーンリガーションを得るところの一つの袋であるといふやうな用語であつたやうであります。

次に第十四條であります。これはいわゆる總計算主義といふことでありまして、従來會計

法第二條の一切の歳入歳出を總豫算に記入すべしという規定と對應するものであります。すなわち差引ネットの豫算を組みませぬので、これを兩建グロスで出すというのであります。

第十五條は從來豫算外契約、此處に新しい言葉で國庫債務負擔行為という言葉を扱つて來たわけでありませんが、その規定をしたものであります。先づ名前をどうして變へたかというところから申し上げますと、すなわち豫算外契約という言葉で從來呼ばれていたものの中には、民法上の契約の觀念を以て律せられないものが入つてゐる、例えば政府の出資は民法の意味における契約ではないわけで、合同行為ということになるのであります。それから國が寄附行為をするということは少ないとおもうのであります。國が寄附行為をなす場合は單獨行為になるのであります。さういふ契約という言葉は、事柄の内容におきましてはこれが民法上の言葉であるだけに、その内容がその言葉をはみ出すものがあるという意味におきまして國庫負擔の行為ということに直したのであります。

第十五條の第一項は「豫算を以て」ということですからすなわち豫算の中に含まれるということに外ならないのであります。第二項は從來の會計法第十一條に該當するわけでありまして、從來の會計法第十一條と表現は若干異つて居りますが、内容におきましては違ひはありません。問題は第三項であります。この第三項の問題と合せて繼續費のことを次に申し上げたいとおもいます。

新憲法におきましては豫算の成立は衆議院に非常な力があるという結果になつて居りました。その成立を容易にいたして居るわけでありまして、その半面におきまして毎會計年度の政府の財政活動すなわち毎年度の豫算というものは、それが成立しなければ國の機能というものが動かないということが前提でありまして、法律に比べまして多少慎重審議を缺くことがありまして、それよりも國の活動ができないという方の弊害が大きいというのであります。これが憲法第六十條の特別の取扱を規定した趣旨かとおもいます。さうしますとそれから出て参りますことは、毎會計年度のことに屬することであつて、一應待つたなしに必要なのであります。しかし多年度に至ることについては、果して、それがたまたま毎會計年度の分に含まれて居るかといつて同様な取扱でよろしいかどうかという疑問が當然起つて参ります。この點は從來法律と豫算の區別につきまして異つた取扱をしていなかつた舊憲法の時代と違ひまして、新憲法の下におきましては十分に考へなければならぬとおもうのであります。そこで繼續費というのは新憲法におきましては明文の規定がありません。一體新憲法は繼續費を禁止した趣旨であるかどうかということが當然問題になるわけでありまして、この點につきましては憲法第八十六條の規定は毎會計年度の豫算を内閣が國會に出すということをして居るのであります。これは毎會計年度豫算を出せばいいという風に解釋はできるのでありますから、憲法の文現からいひまして、繼續費というものに直ちに禁止せられるという風には必ずしもいはないでよろし

いかとおもう。新憲法には、アメリカ流の憲法の思想とイギリスの議會内閣制が織込まれた點があるのですが、アメリカの制度におきましてもバーマントアプロプリエーション多年度支出許容という方式がありまして、これは日本の繼續費に相似たものであります。しかしながらアメリカの場合におきましては法律と豫算との區別がありません。即ちアメリカの場合には日本の豫算が法律でありますので、支出許容というものが存在しまして、これが日本の豫算に該當するのでありますから多年度支出許容も法律によるのであつて日本において豫算という形式で繼續費を認めるということは一寸違つてあります。然し乍ら少くとも憲法の明文においてこれがないということが、直ちに新憲法の下で繼續費を認めないという風に解釋するかということについては相當の疑問があるとおもいます。しかしながらその議論を暫らくおくとしまして、今日財政法におきましては繼續費の規定が全然ございませぬ。したがつて憲法、財政法に規定がないのでありますから、今後繼續費というものは少くとも豫算の形式では出せないということになる。さういふことにしました趣旨は、今申上げたやうな新憲法の豫算の取扱の趣旨からしまして繼續費というやうな多年度に亘る支出方式を採ることは必ずしも穩當であるまいという趣旨であります。

それから實質におきまして、繼續費全體のうちで外部に契約につきまして本年度直ちに契約をしなければならぬというものがありません。もちろんであります。明年度或は明後年度

に現實に支出になる、しかしながら準備は本年度にしておかなければならないというやうなものには國庫負擔に依つて賄ひ得るのであります。又繼續費に該當いたしますやうな内容の法律を出しまして、その法律としての議決を経ることに依りまして將來支出を義務づけるということはもちろんできます。只、その際申上げておきたいことは、先づ第一に從來の繼續費と違ひまして當然その年割額が國會の議決を経ずして、毎年度豫算として成立し得るということにはならないということが一點、第二は從來ありました議會の義務費に對する協賛權の制限というものがなくなりました。したがつて法律上の義務費ではあります。從來のやうに内閣の同意がなければ國會側は自由に廢除削減が出来ないというやうな憲法上の制限が新憲法の下においてないわけでありまして、法律上の義務費にはなるのでありますから、國會がその法律自身を變えないで、その義務費の支出を削るということは理窟に合はないということは申せるのであります。たゞ從來のやうに憲法上の保障はないのであります。然し實質におきましては繼續費と同じやうな結果を擧げるには法律で國會に提出すれば可能であります。只、その場合におきまして審議手續は違つたのであります。法律の方式になり參議院の力が非常に有力になつて参ります。

それから繼續費につきまして、今申上げましたやうな考え方をしましたのと相表裏しまして第十五條第三項にあります制限は、この但書に載つて居りますもの以外につきましては三月と

いうことで切つてしまつたわけでありませう。すなわち苟もかういうやうなものの債務負擔行爲をやる以上は、これを三月で切るといふことは無理でありまして、性質上已むを得ないのであります。それが、それ以外のものにつきましては三年以上に亘る債務負擔行爲はしないというのであります。その趣旨は先程申し上げた通りであります。

それから第四項は従來の會計法第十一條には缺けて居つたものであります。これは國會の權限を尊重する意味におきまして金額のみの定めがありまして白紙委任狀的に豫算外契約ができるということでありませうから、これはそれに基いて債務を負擔いたしました場合に次の國會に報告するということを明かにしたものであります。以上が大體豫算總則であります。

次は豫算の作成であります。冒頭の條文は先に申し上げました意味におきまして總則と歳入歳出豫算と國庫債務負擔行爲から成りましたものが憲法第六十條における豫算であるということ、を明かにしたのであります。そこで第十七條乃至第十九條の關係はちよつと特殊な關係で、この點につきましては先づ憲法の關係から申上げる必要があります。

憲法は第八十六條におきまして豫算の作成というものを内閣の權限として居るわけでありませうが内閣の權限を規定して居ります憲法第七十三條に依れば「内閣は他の一般行政事務の外、左の事務を行う」といふところの第五號に「豫算を作成して國會に提出すること」といふのがありまして、凡て豫算を作成して國會に提出することは、内閣の權限であり、内閣の責任であ

ります。それに加えて、凡そ豫算というものは歳入歳出のらみ合せの上に成立つものであります。これは一體不可分の有機的な關係にあるのであります。従いましてその内閣が作成の權限を持ち、責任を有する以上、その豫算の中の若干につきまして内閣が責任を持ち得ないものがあつては、憲法が内閣に豫算の作成を委せた趣旨を害するものであるといふ議論が立つて成立つてあります。それに對しまして國會と裁判所と會計検査院の三つは各々憲法に依り獨自の地位を持つて居るのであります。その作成は内閣から獨立をして居るわけでありませう。それではその作用を實現するためには經費の關係が相當大きいわけでありませう。従いまして、その獨立機關の經費というものを内閣がすたすたに切つてしまふと、一應憲法で保障せられて居りますこれらの機關の獨立的な作用國法上の機能というものを侵害する懼れがあるわけでありませう。そこでその兩者の調和を圖りましたのが第十七條乃至第十九條でありませう。その趣旨は、その豫算自身はあくまで内閣の責任において査定し、内閣自身が責任を持ち得るところの案を國會に提出する。しかしながらその審議の過程におきまして、出来るだけ三獨立機關の意見を反映するのみならず、反映しようとして努力をしましても、しかも尙兩者の意見が合致せぬときには、内閣はあくまで豫算案は自分の意見に基き査定案を出すのであります。最高機關として判断をいたします國會が公平な判断ができますやうに、これらの三獨立機關の要求草案を參考資料として出すということが第十九條にあります。これは現實のあるべき姿

というものを考えてみますと、少し憲法上の論争に因はれて條文が複雑になつてゐる感じを免れないのであります。現實の問題といたしましては先づ國會の關係におきましては、國會と内閣の關係から申しまして、さう著しい喰い違ひを生すべき筋合ではないのであります。裁判所の關係におきましては、これは先程大藏省と裁判所側と相談して見まして裁判所の經費については國會と裁判所側と内閣の代表を以て組織する委員會を作りましてその委員會に一應要求案をかけまして、そこで出来るだけ三者會議をしまして意見の調整を圖るという仕組を以て、最後の結論で兩者の喰違ひが出て來るといふことは避けるやうに手配をして居ります。でありますから大體第十九條のやうな事態が起ることはあまり豫想せられないのであります。しかし一應財政法としましてはとことんまでの心配をいたしましてかういふ規定をおいてゐるわけでありませぬ。

尙第十九條の末段におきまして、これらの三獨立機關の要求と内閣の査定と喰違つて居ります場合にその要求原案を出すのであります。それを國會が見まして、内閣の査定案を必ずしも良しとしない、要求原案或は要求原案に近いやうな金額に修正をするやうな場合には、「國會が國會、裁判所または會計検査院にかゝる歳出額を修正する場合における必要な財源についても明記しなければならない」といふことを書いて居ります。これを入れましたのは、國會といふものは内閣の行政機關のやうな老大な手足を持つて居りませぬ、したがつて假りに増

額をしようといふ場合にも、内閣の査定は辛いやうだがこのままにしておけといふやうな際に、内閣は自ら進んで、國會側で増額修正をします場合にはどういふやうな歳入からこれをやつたらよからかといふやうなことをつけて出すわけでありませぬ、現實にわれわれの考えて居りますことは、もしかかういふ事態が起つた場合には豫備費を減らして、それを使つてもらえばよろしいといふことをいふことになるかと思つて居ります。すなはち、今のやうな抽象論では非常に難しい問題になるのであります。現實にはこれらの三獨立機關はさう大きな部分を占めていないのであります。それよりも重大な問題は此處で増額修正といふことを豫想して居る點であります。すなわち新憲法の下における豫算の審議におきまして増額修正といふことが國會で出来るかどうか、財政法第十九條は明かにこれを認めてゐるのであります。だから第十九條の場合は問題はないのであります。第十九條以外の一般の問題といたしまして増額修正ができるかどうかといふ問題があるわけでありませぬ。舊憲法議院法の下におきましては増額修正が出来るとも出来ないとも明文はないのであります。然し凡て豫算の作成權、提出權が内閣にあるといふところから、從來の政府の解釋及び議會における前例は一致して増額修正を否定してゐるのであります。從來は帝國議會の協賛の場合におきまして政府原案を増額するといふことは、政府側或は議會側何れも出来ないものであるといふことで確立をして居りました。新憲法におきましてはアメリカ流の憲法的な構成の面ももちろんありますが、議會と内閣との

關係におきましては大體イギリス流の議院内閣制を採用してゐるのであります。従いましてその點から申し上げますと、只、イギリスの前例がさうであるというだけではなくて、議院内閣の制度に依ります圓滑な運用という問題を考へてみますれば、これは議會の多數黨が内閣を支配するということでありまして以上、また、内閣が非常に大きな行政機構を持出して歳入の問題或は支出の經費相互の勘案というやうなことにつきまして老大な、全面的な智識の累積を持つてゐるのでありますから、もし國會が、この豫算が少いというやうなことであれば、それはその國會自身の勢力を代表して居りますところの内閣側においてその修正の手續は取るべきであつて、會議體である國會が非常に高度の技術的な問題を含みます近代國家の豫算につきましてこれを内閣側を通じないで國會自らが修正をいたすということは議院内閣制の趣旨からいつてどうであるかという議論があるとおもいます。これは一つの有力な議論であるとおもいますが、イギリスのやうな不文憲法によりまして國會と内閣の關係を律して居ります古い國權と違ひまして、日本は新憲法の明文を以て國會と内閣の權限を決めてゐるわけでありまして。それで大雜把な構成は議院内閣制の構成を採つてゐるのでありますが一例を擧げて申し上げますれば、第八十三條に國の財政を處理する權限は國會の議決に基くことを要するといふやうなことから考えますと、これは歳入歳出といふものにらみ合せの上に豫算が成立する。すなわち豫算の増額といふものは、歳入關係をはなれて成立を得ないのである。ところがその歳入といふ

ものはどういふやうな歳入がよろしいかといふことは、國會のその點における優越權限といふものは否定できない、その點はイギリスのやうに不文憲法で、その慣習の集積で自ら解釋が決るといふのではなく、はつきり書かれた新憲法の下において國會の強調せられた財政事項に關する優越性といふものは否定出來ないのであります。第十九條以外の場合におきましても、理論的には増額修正は新國會において出來るのであるといふことが憲法の解釋として適當であるとおもつて居ります。今、わたくしの申し上げてゐることは私見とお聞き願ひたいのであります。またその場合におきまして明かなことは、少くとも現實の問題として、豫算の全體の増額になるやうな増額修正といふものは、これは少くとも國會として穩當でないといふことは申上げるまでもない。さう長い間のアメリカの豫算を調べてゐるわけではないのであります。が、一九三〇年代の初め二年間の數字を見ました所ではアメリカは個々の款項につきましては増額、減額とも盛んにやつてゐるわけでありまして、最終の締め切りにおきましては常に減額であります。大統領の出しました豫算に對しまして、これを必要以上に増額をしてゐるという例は、調べました範圍内ではなかつたやうであります。憲法上の解釋の問題は暫らくおきまして、現實の問題として、全體を通じて増額にするやうな増額修正といふことはどうであらうかといふ風に考へるのであります。大體第十七條から第十九條までに現われて居ります特殊な新憲法下の問題を大體申上げたのであります。その三獨立の關係を抜きにしますと、

第十九條までに書いてあります豫算の提出までの仕方は、從來歳入歳出豫算檢定順序という古い閣令がありました、それに驅つて居りましたと一部此處に拾い上げまして、大體豫算というものはどういふ風にして作られるかという筋道を明かにしたただけでありまして、今申上げた以外には特異の點はないのであります。尙第十八條と第二十一條と兩方で概算閣議決定と提出閣議決定という覆審制度を採つてゐるのも現在と同じであります。

次に第二十二條から豫算總則の内閣が明かになつてゐるわけでありまして。これは先程申上げましたことで大體終きてゐるとおもふのであります。公債または借入金の限度、或は公共事業費の範圍、日本銀行の公債の引受及び借入金の借入の限度というやうな問題を豫算總則に謳うわけでありまして。

それから第二十三條は歳入歳出豫算の形式の問題であります。歳入歳出豫算の形式は新しい財政法におきまして、從來と違ふ一つの大きい改革があるわけでありまして。從來の歳入歳出豫算はこれを經常、臨時の二部に分け、その下に目的に従ひました款項目があり、項までが議決科目であり、目が行政科目であります。尙それ以外の細分としまして節があるということであつたのであります。それに對しまして今回の歳入歳出豫算の形式というものは二つの點から分類せられるということが明かになつて居ります。一つは、目的であり、或は性質であります。二つはその部局であります。この趣旨はすなわち豫算を國會に提出をしましてその議決を経

る、すなわち財政處理の權限の授與を受けるわけでありまして。その場合には、一體何を目標にして國會は内閣に權限を附與するが、それは一つはどういふ目的に使うか、も一つは、その使用の局に當るところの部局は誰であるか、かういふ二つから成るといふのがこの第二十三條の規定であります。目的別の分類につきましては經常、臨時という區分を廢しまして、これに代へるに國家機能の種類に依りました最も大きな分類を部と呼ぶ、したがつて性質的には款項と同じやうな分類に變えたのであります。從來とさう著しい違ひはないのであります。部局の區分というものはこれは非常に新しいものであります。從來は各省に所管というものがあつて、所管毎に部款項が出来て居たのであります。今のはその所管というところの觀念をもつと深く入り込みまして、昭和二十二年度豫算におきましては、本省においては局というものを單位にした豫算を編成したわけでありまして。理想的には、或は局に止りませぬで、局より下の課までゆくというやうな考え方が存するのであります。これは現實の執行の問題と睨み合せて今後決めてまいりたいとおもつて居ります。しかも部局に分類いたしました場合に、部局毎に支出官を作ることが一番支出の運用を行うに便宜なのであります。さういふことは同時に行われませぬので、したがひまして大體支出官の制度というやうなものは第二十三條の變更があつたからとて、そのために特にふやすということを考へていないわけでありまして。したがひまして省としての豫算の運用ということから部局の間の豫算の流用という問題が起つてまいりま

すが、その點は後刻申上げることにしたとおもいます。

それに引續きまして第二十四條は豫備費の問題であります。豫備費の問題は從來の第一豫備金、第二豫備金の區別を撤廢するという事、その點は後程豫算の執行の方で申上げますが、一度此處に掲げましたのは、從來規定はなかつたが當然さうなるとせられていた豫備費を歳入歳出豫算に計上をするということに定めたに止るのであります。

第二十五條は從來の繰越明許のことで、これも内容は從來と特別の變りはありません。只、その形式におきまして、從來は全體の豫算というものを甲號すなわち歳入歳出豫算、乙號繰越費、丙號繰越明許ということになつて居つたわけでありましたが、今回は繰越費すなわち乙號がなくなりまして、丙號というものも獨立のものにせず、部局別に一應豫算が編成せられて居るわけでありまして、部局單位毎に前文を附けて居るのであります。その前文の中に織込みまして、すなはち繰越の明許を必要といたします、その費用の支出の責任に當ります部局の文章としてこれを記載するという方法を採用しまして、全體の豫算提出におきまして獨立の一體を構成するというやり方は止めたのであります。

それから第二十六條は別段のことはありませぬ。

次に第二十七條に關しまして國會の豫算の審議期間の制限の問題を申上げておきたい。或はこの點に關聯をいたしまして前年度豫算の施行の問題があるのであります、前年度豫算の施

行は暫定豫算のところ申上げることにして、此處では國會の審議期間のことだけを申上げます。從來は議院法に依りまして貴族院、衆議院におきます豫算委員會の審議期間の制限があるわけでありまして、すなわち各々豫算委員會の審議期間はこれを三週間と定められた、只、兩院の議決を以ちまして五日以内延長することができる、従いまして兩者合せまして原則として四十二日、それから延長しました場合に五十二日というのが一應の定めであります。これは豫算委員會の審議期間でありますから本會議におきまして非常に時間がかかりましたら必ずしもその期間内に終了しないわけでありまして、議院の運営の方法としまして委員會で慎重審議しますれば本會議においてさう時間がかかるということは豫想せられませぬ。したがつて、大體その審議期間に若干の日數を加えたもので豫算の審議は終了するという事になつて居つたのであります。これと從來の會計法にありました毎年度の豫算は帝國議會の集會の始においてこれを提出するという規定がありまして、從來は十二月下旬が開院式があつて直ぐ休會をしまして、一月下旬再會劈頭に提出するということになりました、一應、政府側としては議會に提出する時期を集會の始ということであり、議院側においては委員會の審議期間の制限ということに依つて年度内において審議の終了することを確認して居つたのであります、今回の新國會法におきまして審議期間の制限を撤廢をいたしました。したがつて何週間やつていようと法律上の制限はないわけでありまして、只、形式上は制限はありませんが、參議院は新憲法第六

十條の關係からしまして、三十日以内に議決しませぬと衆議院の議決が成立するのでありますから、したがつて三十日以上ぐすぐすしてゐるとその力を失つてしまふということになるので、その點で實質上の制限があるわけでありませぬ。

もう一つは、それと關聯するのでありますが、豫算というものは年度内に成立すべき筋合のものであり、また、成立しなければならぬものであります。したがつて参議院が三十日の審議期間は、少くともあるということになるのでありますが、その點から衆議院側も少くとも年度終了まで参議院が三十日位の審議期間があるやうに参議院に對し回付すべきだという考え方が出て参るのであります。その兩者が事實上審議期間というものについての一つの回答を與えるのでありますが従來のやうな法律の制限はなくなつたのであります。したがつてその點からして豫算の審議が永引きまして年度を送つてしまふといふところの危険があるのでありますが、それに對しては國會法は果してそれだけで十分であるかどうかは疑問であります。開會の時期を一カ月繰上げて十二月上旬に開く、それで従來のやうに一月の下旬になつてから審議を開始するといふことを止めて、十二月の上旬から仕事を初める。さうしますと、従來よりも實質上一月位審議期間が延長せられるわけでありませぬ。それに依つて形式的な審議期間はなくなつたが、しかし、年度終了までに新年度の豫算が成立しないといふことをその時から避けることはできません。それとも對應しまして第二十七條におきまして、従來は一月の休會明け

に豫算を提出して居つたのであります。それを十二月中に提出する、そして國會の審議期間の關係と合せまして議會側の審議の餘裕を長くしたのであります。したがつて豫算を作る一切の手續というものは、従來よりも概ね一カ月位宛繰上るのであります。それだけ行政部側の負擔が重くなるとおもうのであります。これは國會の手續或は國會の審議が變りましたことか

尙、此處に「常例とする」といふ言葉を使つていふのであります。これは國會法の第二條に、十二月の上旬に常會を招集するといふ規定があるのであります。衆議院議員の任期がありその議員の任期の終了の時期がその常會中に來てしまふといふことになると、常會は中途半端なことになつてしまふので、その議員の任期が常會中に來るといふときには、十二月上旬といふのを適宜繰上げるのであります。少々繰上げるならば内閣としても對應の仕方があるのであります。例へば九月、十月に常會をいたすといふことになりませぬと、到底豫算を提出することができない。その場合には繰上げられました常會には提出しませぬで、その議員の選挙が終了して新しい國會が出來、新しい特別議會にその豫算を提出するといふことができるのであります。

それから第二十八條であります。これも要するに國會の審議權を尊重し、國會が豫算と申しますが、財政全般の權限につきまして非常に優越の地位を占めるといふことに對應しまして

すなわち豫算の審議の場合におきましても、従来のやうないわゆる歳入歳出豫算、それに各省の豫定経費要求者、歳入豫算明細書というやうなものに止らないで、國會が新しい憲法の律するところに基きまして、その豫想せられ、或は期待せられて居ります権限というものを十分に行使し得るだけの情報と申しますか、智識を供給するということが第二十八條の趣旨であります。したがってこれら書類を國會に出しまして、國會から財政全局について各種のデータを一覧して、その上で総合的な判断ができるということのために法律を以ちましてこれらの書類を提出することを規定したわけであり、大體此處に列記して居ります書類に依りまして金錢の歳入歳出の關係ばかりでなくて國庫の状況物的な財産の問題、或は國の債務の問題、一般特殊法人の問題、しかも、それを概ね過去三カ年度の分を出すことになつて居りますので、その全體の状況というものを把握することができるといふ趣旨であります。

それから第二十九條は、第一項が追加豫算の規定であり、第二項が豫算の修正のことであり、第一項は舊會計法第七條第二項と若干表現の違いがあるだけで實質は變つて居りませぬ。問題は第二項であります。從來豫算の修正というものは二つの内容を含んで居るのであります。一つは若干技術的な問題であります。すなわち終戦後におきましてはその例に乏しくないのでありますが、從來は追加豫算、すなわち經費の追加ということであり、不要となりました經費の減を立てるということとは追加ということに屬しない。したがって一應經費追

加にはなるが、また必要經費の減少を伴うというやうな追加豫算は出せないという解釋が有力であつたやうであります。終戦後におきましては必ずしもその解釋を採りませぬので、數回に亘りまして減額がございました。すなわち常經の減額を以て追加經費の一部を賄うということをやつて居るのであります。これは追加という言葉で窮窟に讀めば若干疑問のある慣行かとおもいます。その點を修正という言葉で合理化しまして、不要になつたところの經費を減額するということを一併含んで居るわけであり、それよりも大きい狙いはいわゆる從來の實行豫算の面であります。實行豫算は從來は何度も實行豫算を組んで居るのでありますが、これは議會の議決を経ました款項金額の範圍内におきまして減額するのであります。もちろん議會に出す必要はないということで行行政下内の閣議決定を以て實行して居つたわけであり、豫算の議決の性質という點から見まして、國會の議決というものはそれだけの支出の義務を行政權に加えたのでありませぬ。すなわち内容がそれだけ支出をしなければならぬ、かういふ義務があるんだということを申すのはいひ過ぎであるとおもう、すなわち國の金でありますから能う限り節約を旨としまして、議會から與えられた議決金額の範圍内におきまして出来るだけ經費の節約を圖るといふことはいふまでもないのであります。支出豫算で認められただけの金額を出さなければならぬという義務はこれは新憲法の下においてもありません。しかしながらその半面におきまして、いはゆる實行豫算の場合に行はれますことは、これは一つは歳入の減少に對處

し、或は追加支出の増加に對處するというやうなことののために、國會の議決を経ましたところの金額を單純な經費の節約というやうなことではなくして、この財政政策、財政方針の轉換に伴いました經費の再検討、再編成をするわけであります。でありますからこれは當初の見透しと違つたから自然に支出金額が減るんだというやうなことではなくして、その背後には財政方針の轉換という問題が含まれて居るのであります。さうすれば意識的に歳出金額を減少する場合におきましたは、どういふ經費にどれだけの壓縮を加えるかというやうなことは大きな財政政策の問題でありまして、これは新憲法の下における財政に関する國會の權限において内閣が與えられた款項金額の範圍内であるからというので自分だけで出来るとするのは穩當ではないという意味におきました第二十九條の第二項を掲げて居るのであります。したがひまして今後におきましたはさういふやうな實行豫算というやうなものは國會に提出をしてその議決を経るということになるだろうと考へているわけでありまして、今此處に「できる」といふ言葉を使ひましたのは、兩者の場合を綜合しまして、つまり單純な經費の壓縮というやうな場合も含めまして、ゆとりのある表現を用いて居るのであります。現實にいわゆる實行豫算という言葉で包含せられる場合におきましたは、これは國會に提出してその議決を経るべきものだといふ風に考へて居るのであります。

次に第三十條は暫定豫算の規定であります。これは憲法では豫算の不成立の場合において前

年度の豫算を施行することができたわけでありまして、その規定が新憲法にはありませぬ。したがつて當然それに對處してどういふ手段を採るかといふことを何か考へなければならぬわけでありまして、それを申し上げます前に若干各國の立法例がどうなつて居るかといふことを申し上げますと、先づアメリカは聯邦の憲法におきましたは全然豫算の不成立といふことの心配をして居りませぬ。毎會計年度の國會に出した豫算が必ず會計年度開始まで成立するといふ觀念を持つて居ります。これは一つは國會に解散がないのであります。これは一つの有力な理由であるとおもつて居りますが、只、各州の憲法におきましたは必ずしもさうでないのであります。暫定豫算の制度もありますし、それから同じく聯邦憲法にも、それから日本の新憲法にもない暫定費の觀念を非常に多くまして、國會の議決に拘らず、基本的な國家活動といふものはこれを既定費といふ觀念を以て新年度のスタートができるといふことになつて居るものもあります。それからもう一つの著しい例はイギリスであります。イギリスは大體この暫定豫算の制度であります。イギリスはもちろん衆議院の解散があるわけでありまして、従つてアメリカのやうに必ず毎年豫算が成立するといふわけには参りかねるのでありましてイギリスでは毎年暫定豫算を年度の開始前に提出しまして、これは大體年度開始後數カ月の間の豫算を、しかも新規經費を概ね盛らないで、一應取る、それは殆んど政府に對する反對黨の議論が非常にやかましい時でありまして、これは文句なく通過します。それに依りとにかく最少限度の國家活動とい