

第十三回 参議院大蔵委員会會議錄第一号

昭和二十六年十二月十一日(火曜日)午前
十時五十九分開会

委員氏名

委員長 平沼彌太郎君
理事 大矢半次郎君
理事 清澤 俊英君
理事 伊藤 保平君
理事 木内 四郎君
理事 愛知 一君
理事 岡崎 眞一君
理事 黒田 英雄君
理事 山本 米治君
理事 小林 政夫君
理事 小宮山常吉君
理事 田村 文吉君
理事 岡田 宗司君
理事 菊川 孝夫君
理事 野澤 勝君
理事 松永 義雄君
理事 菊田 七平君
理事 櫻内 辰郎君
理事 森 八三一君
理事 木村福八郎君

委員

委員長

平沼彌太郎君
大矢半次郎君
伊藤 保平君
愛知 一君
黒田 英雄君
小宮山常吉君
小林 政夫君
田村 文吉君
菊川 孝夫君

理事

出席者は左の通り。

政府委員
大蔵省主計局長 河野 一之君
事務局側
常任委員 木村常次郎君
会専門員 小田 正義君
会専門員 小田 正義君

説明員
大蔵省主計 佐藤 一郎君
局法規課長

本日の会議に付した事件
○審査報告書に関する件
○連合委員会開会の件
○財政法、会計法等の財政関係法律の一部を改正する等の法律案(内閣提出、衆議院送付)(第十二回国会継続)

○委員長(平沼彌太郎君) それではこれより第一回の大蔵委員会を開会いたします。先ず最初に、前国会におきまして継続審査を承認されました財政法、会計法等の財政関係法律の一部を改正する等の法律案についてお諮りいたします。本件については、本院規則第五十五條により議長に報告書を提出しなければならぬことになっておりますので、まだ審査を終らないということと提出することとし、その手続内容等を委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ございませんか。
〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(平沼彌太郎君) 御異議ないと認めますので、さよう取計らうことにします。
なお本報告書には多数意見者の署名を必要といたしますので、順次御署名をお願いいたします。
多数意見者署名
伊藤 保平 大矢半次郎
小林 政夫 小宮山常吉
黒田 英雄 菊川 孝夫
菊田 七平 森 八三一
松永 義雄 木村福八郎
田村 文吉

○委員長(平沼彌太郎君) 次に只今通商産業委員会において審議中の企業合理化促進法案についてお諮りいたします。本件につきましては、御承知のとおり、先国会に連合委員会を開くことに申入れたのでありますが、今回会期等の関係上連合委員会が開けませんので、改めて通産委員会に連合委員会を申入れることといたしたいと存じますが、御異議ございませんか。
〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○委員長(平沼彌太郎君) それでは御異議ないものを認めましてさよう決定いたします。なお、通産委員会の都合で、右の連合委員会は明日十二日午後二時開かれることになると思いますが、決定次第公報を以てお知らせいたしますから御了承願いたいと思ひます。

○委員長(平沼彌太郎君) 次に、財政法、会計法等の財政関係法律の一部を改正する等の法律案を議題といたします。

○木村福八郎君 この前この法案は定員法とやはり関係があるというお話だったのですが、定員法がああいうふうになったんですか、今度どういふ関係になるのですか、その点。

○政府委員(河野一之君) 定員法は政令諮問委員会、人事事務、いわゆる内部管理事務、つまり人事とか会計とかという事務を簡素化せよというお話がございまして、御指示になつておりますが、その意味におきまして、この立案をいたしましたのでありますが、従つて、管理要員につきましては、たしか二割程度減じたかと思つておりますが、これは或る程度復活になりましたが、直接的に定員のほうが緩和されたから、この分は元へ戻してもいいというふうな必然的な関連は、私は持つておらないと思つております。

○木村福八郎君 そういふふうな抽象的なことではなくて、この前一応あの法律通過によつて何名かを整理するのとが予定されていて、当初案の七万幾らの整理の人員の中に当然繰込まれていいたと思つております。それはどのくらい繰込まれておつて、そしてこの法律が通らなかつたのですから、そこで何人くらいが整理されなければならぬ、若し今度この法律が通つた場合には、再びこの法律に基づいて整理の問題が起るかどうか、そういう点なんです。

○政府委員(河野一之君) 実際問題として、管理要員の中に、会計職員が幾ら、人事職員が幾らというふうな

実ははつきり区別できないのであります。それで管理要員と目されるものについて、大体二割程度、小さな官庁であれば一割程度減じたのであります。が、この定員が直接的に、それで会計職員に幾らというふうな関連は必ずしもそこに考へておりませんでした。従つて、この法律が通つてどういふふうには、私も別の観点から定員の問題が起ることは別といたしまして、この点と直接に非常な密接な、米の統制撤廃のごとき密接な関連はそれほどはないと私は思つております。

○木村福八郎君 一応この法律は通るものと予定されて会計方面の整理が予定されて来たと思つておりますが、今事実はどうなつたのですか。事実定員法がああいうふうな改正されましたが、これが仮に通らなかつたとなればどうなるのですか。実際には、すべて事務としてはこの法律が通つた場合を前提としてさういふふうに行われておるのですか。

○政府委員(河野一之君) おつしやる意味がよくわからないのですけれども、定員法が御承知のようにならうにしまして、どこで幾らというふうには内容ははつきりわかつた修正には実はなつておりませんので、整理の問題としましては、全体としてやるので、必ずしもその会計の部面が二割となつておつたからといつて、全体を見て各省おやりになると思ひますので、必ずしも非常にこれが密接に結びついておるというふうにも思ひないものであります。

す。この法律が通つたからというのではなく、この法律については、前々から会計事務については簡素化を希望しておつたわけです。殊に支出負担行為の問題については、そのうち、この法律と直接に会計職員が非常に密接に關連して、これが通つたとなれば、更に整理の問題が起る、そういうたつたな關係は、米の統制撤廃その他の統制關係の經費のごとく密接ではないと私は思つております。

○木村禮八郎君 私が質問しましたのは、この前河野さんが、この法律は第十二臨時国会に是非通すのが望ましい、それについてはいろいろ理由があるけれども、その一つとして定員法の關係があるのだ、こういうことを言われたから質問しておるのであります。ところが定員法があるようになつて、この法律は一応前国会で通らなかつた、持越された、そこで、最初のお話によれば、又支障が生ずるに違いないと思ふ。支障が生じないと思ふ、この前の定員法と關係があるのだから、そればかりの理由じやありませんが、これが通るのが望ましいと言われたことが私は事実でないというふうに理解されるのです。この法律が通らなかつて、現実に、そんならば今度のこの年内にこれを上げなければならぬという理由がわからないです、無いで、そういう意味でお伺いしておるわけですか。これが年内に上げなければ支障が生ずるというのとは何か具体的に出来るものがありますか。

○政府委員(河野一之君) どうもあれしかねるのですが、さつき申し上げましたように、政令諮問委員会人事及び会計に關する制度を徹底的に合理化して、そして事務を減らし、そして人を減らせというラインであつたわけですから、そしてあの政令諮問委員会の案に基いて、法令の改正と申しますか、事務整理としてある案としては、率直に申し上げれば、この財政法ぐらゐであつたかと思ふのであります。前回の国会に、従つて或いは木村さんにさういふふうなことを申し上げたかと思ひます。殊に会計事務といふものは相當複雑である。この会計事務の整理の問題だけではないのであります。そのうち一番關係がありますのは、支出負担行為の問題と、それから契約制度の問題だと思ふのであります。さういふことについて前々から簡素化を要望しておる、そして従つて或る程度人員の整理をするならば、是非さういふのをやつてくれといふのが会計職員の要望であつたこと、従つて今度も或る程度天引整理であります、事務の性質によつては天引整理にはなつておりますが、さういふことも考え併せて、これとどの程度の關係があるか、これは考えようによりますが、さういふことをやつて会計職員の手をさくした、従つて或る程度の整理も可能にしたい、さういふ考えで行なつておるわけでありまして、これをやつたから更にどの程度というように、事務の分量といふものはなかに測りにくいものでありますから、これは木村さんの言われたように、これがどうなつたから整理のほうはどうなるというふうな非常に密接的に考えられるというところもこれは一論かも知れませんが、私もこれは現在さう思つておりません。それからこの問題を非常に急ぐと申上げ

ますのは、支出負担行為制度の改正といふものは、来年の一月くらいからいたしたいと思つております、それから二十七年年度の予算は、この財政法に基いて予算は編成したい、さう思つておるわけでありまして、従ひまして、出来上つた法律に従つて予算を作るといふ建前で、早急にお願ひしたい、さう考へておるわけでありまして、○木村禮八郎君 これはまあ大体早くやつたほうが政府としてはいいことは、それはわかるのです。その簡素化自体に我々は別に反対じやないのですけれども、併し二十七年年度予算編成をこの方針でやろうとする場合、何年以内に今すぐやらなくちゃならぬといふことは……それと並行してやられることがいいのじやないか、その点はまだよくわかりませんが……併しこの問題ばかり言つていてもあれですから、もう一つ次にお尋ねしたいのです、この統制費の問題ですが、どうも……○小林政夫君 今の、さつきのに關連して、ここに二十五年四月二十日現在の支出負担行為担当官等の人数が出ております。今度の定員法の改正によつてこれがどうなつたのか、又この法律を運ぶことによつてこれが人数が減るかどうか、その点をさつきすれば今の木村さんの質問がはつきりするのじやないか。

○政府委員(河野一之君) この支出負担行為担当官の数がここに出ておりますが、これは別の人を置いてあるわけじやないのではありません。つまりその現在ある職員に対して、さういふその特別な、何と言いますか、会計職員を命じておるわけでありまして、従つてこの支出負担行為担当官が減つたからどうだといふことじやないのであります。例へばちよつと申上げて見ますと、大蔵省においては会計課長であり、支出官といふのはその下の課長補佐、契約を担当してある課長補佐であります。それから支出負担行為認定官といふのは大蔵省で言えば文書課長で、それらのことについては文書命令を出してやつておるわけでありまして、これがなくなりましたからと言つて、さういつた職務がなくなる、会計職員としての何と言いますか、文書事務がなくなるというだけであるといふふうにお考へ願ひたいと思つておるわけでありま

す。ことに於て大蔵省は何名節約できるといふこと、この間の定員法を先ずする場合は大蔵省で何名、それは何の簡素化によつてですか。計画して積み上げて行つたと思ひますが、仮にこの定員法と切り放して考えましても、これをこの法律が通ることによつて大蔵省だけでこの部、この局で何名だけは減員でき、經費の節約はどのくらいになるという見積りができているのですか。

○政府委員(河野一之君) それは率直に申上げてきてないのではありません。と申しますことは、大蔵省の会計課の職員のうちどの程度と、これによつて事務の分量が明細に測れない点がございまして、それから且又小さな役所へ行きますと、税務署でも、或いは国税局でもありますが、人事、庶務、会計の事務を一つにやつておる、で、一人の人数を三つに分けるわけに行かないので……總體的に非常に事務負担が軽くなるであらうといふことは言へると思ひます。それを何分の一に整理したいといふ、非常に恣意的な見方になるが、当初我々が考へておるところの人事、会計或いは庶務といつた管理職員といふものは二割くらい減るのではないかと、さういふことを考へておる。さういふ会計は幾らといふことはちよつと申上げかねるのです。丁度いふゆる管理職員といふものは、大蔵省にどの程度が適正かといふことは、これは行政効果判断の問題であります、一割から一番少い所まで八分、多い所は一割五分、管理職員を持つておつて小さな職域ほどさういふ分量が多いのです。従つて人間を二つに分けるわけに行かないので、それがために会計事務、これ

がなくなつたがために一人で全部やつておつたものは一人要らなくなる、三人の場合には一人くらいは要らなくなるかも知れませんが、そついつた的確な計算は出ないわけでありませう。行政機関職員定員法の改正に当りまして、我々が考へておつたのは管理職員を定員二割程度、こつこつに考へておりました。

○松永義雄君 木村さんのによつと関連して、来年度、二十七年年度の予算編成のために議題になつておる本案の通過が、延び／＼になつておると、こつこつしやつたが、そつすると、この法案の通過することによつて、二十七年年度予算に現れて来る具體的な問題を先ずお伺ひいたします。

○政府委員(河野一之君) それは実行の問題と予算の問題と両方あるわけでありませうが、一番代表的なものは継続費の問題であらうと思ふ。継続費といふものは来年度の予算から一部実施したいと考へております。それからもう一つは予算の部、款の廃止の問題であらうと思ふ。この二つが来年度予算としての具體的な問題になると思ふ。あとは主として実行の問題になると思ふのであります。

○松永義雄君 継続費で現れて来る具體的な何と言ひますか、費目ですが、それはどういふものを、例えば公共事業費なら公共事業費の費目は具體的にどういふふうになるのですか。

○政府委員(河野一之君) これはまだ現在検討しておるものでありますが、我々としてこれは特殊の例でありますから、私に於いては思つております。只今私のほうでいろいろ検討して、或いはやらなくちやならないと思つておる

のは、これもまだ確定的なものではないが、例えば例を申上げますと、例えば關門国道の問題であるとか、或いはダム建設といつたような、そついつた程度の一、二のものに限られると思つております。

○木村龍八郎君 そこで、今継続費の問題のことであつたのですが、これはこれまでの……最初の財政法を作つたときは原則として、歳出予算のほうでは一カ年限り、それから国庫債務負担行為のほうで継続的なものと認めるという建前であつたと思ふ。そこで憲法の第八十六條の問題ですね、毎會計年度の予算を提出する。これは憲法のほうも変えなければならなくなつて来るのではないですか。憲法に毎會計年度予算を提出する、とはつきり書いておるのに、財政法だけでこの原則を定めることはできるのかどうか、ちよつと問題じゃないんですか。それだからこゝ国庫債務負担行為で継続的なものができるようにしたのではないんですか。国庫債務負担行為は相當いろいろなことができるようにしてあると思ふ。例えれば法律に基いててもやれることになつておるのですから、国会の事後承諾によつてもできるとか、いろいろ国庫債務負担行為の範囲は相當廣くなつておると思ふのです。そつうふうには憲法規定があるのだと思ふ。そのために国庫債務負担行為のほうで、十五條ですかのほうで定めたとおる。これは私はやはり相當憲法八十六條との関連問題じゃないかと思ふのですが、当初作るときどういふふうになつておるのですか。

○松永義雄君 その点は相當明確に、法理的に詳細な話願ひたいのです

が……。

○政府委員(河野一之君) 財政法は十二年から施行されたわけですね。新憲法が五月三日から施行されたのでありますが、旧憲法と新憲法との差異の問題になるのであります。旧憲法においては毎年予算は帝國議會の協賛を経る、そのほかに継続費といふのが憲法上ありましたが、それから予算外國庫の負担となるべき契約といふのがあつたのであります。つまり毎年度予算の例外をなすものが二つ認められておつた。ところが新憲法になつてその二つがなくなつてしまつた。従つてこれが禁じられた趣旨であるか、或いは新憲法の精神に從つて財政に關すること、国会の議決によつてすべきであることになつておるから、法律上、法律でやつてもいいし、いろいろやり方、形式的な行為はいろいろありませうが、そついつた国会の議決に基いてやるべきであるかといふ点に一つの問題があつたと思ふのであります。併しこの問題はすでに国庫債務負担行為によつて解決せられておる問題である。新憲法においては国庫債務負担行為の規定はないのであります。

併し財政法においては国庫債務負担行為といふものを新たに設けた、これは旧憲法における予算外國庫負担契約と同じであります。なぜ継続費をそれならばそのときに設けなかつたか、これは財政法の問題、或いは憲法の問題で継続費を禁じておる趣旨であるかどうかという問題について議論があつたときに、そつういふことを申上げたわけでありませうが、継続費といふものが必要であるかどうか、これは別途御議論を願ひたいとして、我々としてはこれ

は禁じた趣旨ではない、つまり国庫債務負担行為といふものが毎年度予算、或いは予算の繰越といふものが、毎年度予算に對する例外であるならば、例外が財政法として認められるならば、継続費としても當然認めらるべきものである。ただ何故に継続費をそのとき置かなかつたかといふことについて、第二段の問題があるわけですね。この問題につきましては継続費といふものは毎年度に亘つて債務の負担をし、且つ金を支出するものであります。當時の我が國の財政経済の現状から考へて、將來に亘つて大きな経費の負担をするといふことが財政計画の上からいふて適當であるかどうかといふ問題が、實質論が一つあつたと思ひます。

それからもう一つは、ほかの制度によつてこれが變り得るのじやないか、つまり国庫債務負担行為なり、或いは法律によつてこれができるのじやないかといふ第二論があつたと思ふのです。で、国庫債務負担行為においてやる場合といふのは、これは債務の負担であつたのです。改めて予算を取らなければ……これはアメリカの制度と日本の制度の差異でありまして、国庫の債務を負担するだけであつて、経費の支出ができないのです。これは法律でも同様で、法律で例えばどここの河川を何カ年間に幾らやるかといふことを法律で定めただけでは金を出せない、債務の負担は或いはできるでありませうが、支出ができない。そこでこれはアメリカの制度であります。日本のよつうな予算の形式によつて債務負担行為をするのではありませんで、年々アブローション・アクトと申しますか、一定の法律のよつうな形式で予算をきめ

て行くわけですね。各項についてこれこれの経費のために何年かに亘つて、或いは一カ年限り幾らの経費を出してよろしいといふことが国会のアクトできまれば、それによつて政府はファンドを設定してどん／＼金を出して行ける、あとでこれは議會の議決を経る必要がないわけですね。これはイギリスでもそつうであります。サブライ・サーピスとコンソリデーテッド・サーピスと両方あつて、いわゆる継続的な予算と毎年度の予算と分けております。

継続的な予算は形式的な予算のエステイメントとして一定の表にして議會に出して全貌を示すといふ意味において議決があるわけでありませうが、それは關係なしにできるわけでありませう。ところが日本の制度においてはすべてを、これは進歩した制度か、或いはそれはいろいろあると思ひますけれども、毎年予算を改めて予算の形式で以て國會の議決を経ないと金が出せない、従つて暫定予算みたいな制度もあるわけなんです。それで法律ではできない、或いは国庫債務負担行為でできないとするならば、継続費といふことによつて、これを事業なり或いは、主として事業であります。一定の計画を以て毎年度に亘つて債務の負担ができ、或いは現金の支出ができる、勿論年度内の区分はありますが、そつうふうにするにことによつて事業が非常に効果的になる。例えて申しますと、現在三月に予算が通過いたしました場合には、その当該年度の予算は三月まではどうなるかわからんといふ状況で計画も何も立たない、それが四月以降において幾ら／＼の債務がもうすでに負担してもいいのだといふことが確定

しておりますれば、事業の執行は非常にスムーズに合理的に行く。それでこれは行政監察委員会から継続費制度の必要というところを出されておるわけでありまして、或る下部の官庁におきましては、予算が取れないから年度の初めは一般から借金をしてそれで立替えて仕事をしておる、それであとで以て予算がついてからこれを返すというやうな実情が実は一、二の官庁にあるのであります。それがために非常に経理が不都合になり、それから非常に不正を起す、そういう元になるというところ、それは現実の必要の問題としてあるわけですが、従つてどうも申し上げましたけれども、法律上は、憲法上は私はこれはもう支障がないし、又ほかの制度で行けるかという木村さんの御質問に対しては、なか／＼ほかの制度ではむづかしい、それから現実的にはそういう必要に現在迫られてゐる、その三つの理由から我々は継続費を是非実現して頂きたい、こういうふうにお願ひするわけでありまして。

○木村義八郎君 それは、主計局長のお話は一応継続費の必要な理由を合理化する上において一つの御意見です。併し憲法八十六條で予算というものを一會計年度に区切つた、なぜ区切つたか、旧憲法において継続費があつたのに今度は継続費を否定してゐるのだというところは、私もさうだと思つてゐます。美濃部さんなんかの憲法の本を見てやはりさう解釈しております。併し前に継続費を認められて、なぜ今度は継続費というものを予算で認めないか、それは継続費があつたほうが便利であるに違ひないのです。事業は早く進捗することは明らかです。それに

もかわらずなぞ予算から継続費を実質的にやろうとすれば、予算外として予備費を使うとか、そういう形が一つある。それから予算以外国会の特別の議決を要する、こういう方法もあるのです。予算として継続費を認めないというところは便利、不便利ということよりも、更にこれが濫用されるその弊害の面と比べてどちらが重要ということがこの趣旨であると思つてゐます。それでやはり予算とは一年限りのもの、財政としては予算以外にいろいろの方法があるのですけれども、御算として一會計年度限りとした趣旨が、濫用のほうが、弊害のほうが大きいのだ。だから例外規定として予備費の制度もある。予備費は私は予算外として見るべきだと思つてゐる、一応は予算の恰好で計上されてゐる、あれは使途が明確になつてゐないのですから、一応予算外としてある、そういう形が国会の特別の議決によつてできるのですから、そういうことによつて……それは窮屈です、不便です。併しなぞさういふ不便にしたかといふと、その弊害のほうがこれまで大きいから不便にしたので、民主主義といふのは不便なものですよ。独裁主義といふのは便利なものですよ。何かやるのに都合がいい。民主化したというところは、特に手続を不便にしたというところは、それによつてさういふ弊害を、一部の権力によつてこれが濫用されることを防ぐ、さういふやうなことを目的にして作られたと思つてゐますが、特に予算になると、歳出義務の負担と、歳出の支出の権能と両方出て来る、そこで非常に予算で縛られると思つてゐます。支出のほうも認めるわけですから、支出のほうもあるのです。

ね。そうすると、国庫債務負担行為のほうですと、今度は次々の国会で予算をきめて行けばいいのですけれども、継続費を一遍認めてしまつて、支出のほうもこれも認めてしまつて、支出のほうも、そこで非常な制約をされると思つてゐます。勿論これが濫用されなければ、それはよいことはわかつてゐる。長い歴史の上ではやはりさういふ弊害のほうが大いなるのではないか。これはその比較勘案の問題だと思つてゐる、絶対的に私はいかんという意味ではないのですけれども、この点はやはり今まで旧憲法で継続費があつて、なぜそれが予算として認められなくて、それでさういふことになつたか。今まで司令部のほうでなか／＼OKをよこさなかつたが、漸くよこした、さういふあれもさういふ経過でさういふ議論が聞かれたのか、さういふ点も差支なかつたならば率直にですね、これもなにも反対するとかしないとかいふよりも、問題を本當に明らかにして、弊害がないならばない、あるならあるでよろしい、我々も……さういふ意味で一つ……。

○政府委員(河野一之君) これは憲法に、毎會計年度と云ふ、予算と云ふ言葉を使つておられますが、この意味は、要するに健全なる政治慣行といふものを前提として、且つその国のいろいろの事情によつて、何ら毎會計年度とはどういふことか、或いは予算とはどういふことかといふことについて憲法では少くとも規定してないわけですから、それで予算といふものは昔でありますれば、これは歳入歳出予算であつた、旧憲法の時代には……、ところが新しい財

政法におきましては、予算とは予算総則と、それから歳入歳出予算と、それから国庫債務負担行為、それから事故明許繰越、この四つが予算といふ内容をなしておるわけですから、昔でありますれば、国庫債務負担行為に関するものは、予算外国庫の負担となるべき契約に関する件といふので、予算とは全然別の議案として議決されておつた。今は予算といふ中にそれだけのものが入つてゐる。ここに継続費といふものを新たにに入れようといふのが、予算の新らしい内容として我々は考へるといふことにあるので、この予算といふことであるから、これを歳入歳出予算といふ非常に制限的なものに解して、継続費は別であるといふふうな解釈については、少くとも新憲法の考へ方として我々はとらなくともいいんじやないかといふことを一つ考へるわけですから、これは御議論があらうと思つてゐますが、又木村さんは現にそのことを問題にされておるわけですが……それから毎會計年度といふのだから翌年度以降にやめるものは毎會計年度の予算じやないじやないか。これも一つの御議論と思つてゐますが、併しこの点についてはすでに繰越明許といふ制度自体は当該年度について要するものを翌年度に使つてもいいと、議決しておるわけですから、予算自体は債務負担と支出の両方でありまして、国庫債務負担行為については、翌年度以降についてこれだけの負担が起りますといふことをあらかじめ認めなければいけません。その支出を認めるかどうかだけがけじめだと思つてゐる。継続費は債務負担とし、且つ支出を認めるわけですから、従つてその点については毎會計年度という意味が、当該議決を得る一年

ということに解するののも一案でありまして、次年度以降も、現に国庫債務負担行為については、次年度以降の毎會計年度については、債務負担を国会にお願いしておるわけですから、そこは私は新憲法の精神を妥當に現在の経済情勢、或いは政治情勢に合せて解釈するのが適當であり、財政法も常に一定不変のものでありませんで、その時の情勢によつて、最も合理的に負担を、国民の立場から言へば効果的であり、負担を軽減し、又政府の立場から言へば最も行政効果を挙げる上においてさういふふうに考へて行くか、これは結局政治論に私はなると思つてゐる。それから一つは木村さんのおつしやる点は継続費といふものをなにするならば、将来は拘束されるということではこれは適當でない、これも確かに一つの御議論だと思つてゐますが、併しこれは継続費としてさういふものをとるか、これは何年にやるか、政治経済事情は一定不変ではありませんが、何年間のものについて、さういふ特殊のものについてどうしてもやらなければならぬ、恐らく二年、三年の間その情勢が變らぬといふものについて政府は出すのが當然であり、国会もさういふ点をよく審査されて、これはすべきものである、してはいけなないものであるといふふうな判断の下にやつて頂けるといふことを我々は期待してゐるわけですから、つまりそこに最も妥當な政治慣行の下にこの継続費といふものが運営される、これは国庫債務負担行為、予算自体もすべてさうであります、さういふ考へ方の下にこの改正を行つたい、さういふふうに考へておるわけですから。

○木村義八郎君 ちよつと今の御説明

です、成るほど予算一般としては河野さんの言われたように総則と、歳出入と、国庫債務負担、それから繰越ですけれども、私の言うのは、歳出予算のことを言っているのです。歳出予算としては、歳出義務の負担と歳出の支出と、この二つあるのです。同じ予算の中でも歳出予算となると、国庫債務負担行為で支出の権能まではないのです、与えられていないのです、ですから僕の言っているのは歳出予算のこと、それは歳出義務と歳出の支出の義務とが両方ある、ですから一番狭義の予算と言っているかも知れない、ですから国庫債務負担行為も予算です、又歳出予算も予算ですけれども、性質が違ふのです。そこを継続費をその中の歳出予算のほうに入れるというところについての今問題を言っているわけ、その点はさつき予算一般としては河野さんの言われた通りだと承知のつもりで、私はさういふふうに今予算を解して質問したわけ、

○政府委員(河野一之君) 旧憲法と新憲法の建前が全然違つておりますから、予算というものを歳入歳出予算と、狭義に解するというのは、現在の段階においてさうでないものも入つてゐるというふうな意味で私は申上げたのです。それから先ほども木村さんのおつしやつた從來どうなつておつたかということですが、要するにこの問題についてはアメリカの予算制度と日本の予算制度の根本的な違いと言いますか、さういふものについての相違から起つて、その認識がなかつた私は思ふのです。それから先ほども申上げた実質的な理由もございまして、それが大きな理由、現に我々まだ

つまびらかにしておらないのであります、アメリカの州の議会においては継続費の制度をとつてゐるところもある。それから先ほど松永さんからいろいろ外国の立法例のことなどお話をあり、私もよく存じませんが、英米系においてはアクトの恰好です、その問題が解決されてゐる。それから旧ドイツなどについては継続費の問題もござい、フランスもあるのじやないか。日本のような予算制度をとつてゐるところではおの／＼あると私は思つております。

○小林政夫君 基本的なことを今の議論を進めてゐることで念のために聞くわけですが、継続費の年割額は当該年度の歳出予算に一定計上されるわけ、

○政府委員(河野一之君) 計上いたします。

○小林政夫君 その年割額をその予算審議の際に一定初年度は認めて、その第二年度に国会の審議の過程において情勢の変化等でそれを変更することが出来るのですか、できないのですか。

○政府委員(河野一之君) それは予算修正の問題でございまして、継続費の年割額を修正する問題、これは普通の予算修正と同じようにやられることはできると思ひます。併し私はそこは政治執行の問題と実際の法律の問題とは、私は別に思ふのであります、一旦国会において議決をされた以上はさういふに勝手に、勝手にと申しますか当初の目的と反しておやりになるといふことはどういふふうなもの、さういふ感じを政治的な問題として私持つわけでありまして、例えば国庫債務負担行為についてもすでに債務を

負担しておりますその分の年割は、当該年度の予算に出て来るわけ、債務を負担してゐるものを払ふ、というところに結局なるようなことは、さういふことが実問題として妥協であらうかどうかというこの解釈論になりますと、さうすべきではないのじやないか。但し法律論としてはそれができるといふ建前でない、現在の憲法の精神から言つて反するといふふうに、私は思ふのです。これはむしろ私の個人の見解でありまして、或いは金澤先生その他憲法制定に当られたかたはさういふふうにお考えになりますか知りませんが、私はさういふふうに思ひます。

○黒田英雄君 今主計局長お答えになつたのですが、必要があることが起ると私は思ふのです。というのは、来年度が仮に五千万円なら五千万円が、同じ五千万円というのが来年度において何らかの事情でできなかったというようなきときは、自然五千万円がその年度に使われないので、その翌年度において一億使おうといつてもできない、その場合には政府におきましても予算を組まねばならぬと思ひます。年度割を要するだらうと思ひます。万が一それが要えられないときにはこれは国会で以て変える、削減する、さうしてほかの財源に充てるという必要が起るだらうと思ふのです。

○政府委員(河野一之君) 黒田さんのおつしやつたように現実の問題はあり得ると思つております。ただ継続費については繰越すといふふうな制度を、旧憲法の時代でもさうでありました、が、さういふたような繰越の制度があるから、その必要の程度の問題

はございまして、或いはその全額が繰越をするのだといふふうな扱いもできると思ひます。併し本当に年度において債務負担ができないといふふうな場合には、政府から積極的に年割を改正して御審議を願ふというのが適當なやり方じやないかと私は思ひます。

○大矢半次郎君 木村委員の御質問に關連して伺ひますが、私は憲法第八十六條の「毎會計年度の予算を作成し」云々と言つておるのと、財政法で言つておる予算とは少し範圍が違ふのではなからうか。従つて憲法第八十六條のこの「毎會計年度の予算」といふのは、これはどうしても一年限りの予算である。それから財政法で言つておるのも少し広い意味の予算で、それは憲法第八十五條の「國費を支出し、又は國が債務を負担する」は、国会の議決に基づくことを必要とする。これに基きまして債務の負担行為等もやる。それを財政法ではやはり予算の一種と見て、さうして予算の總則等に規定してゐる。これが又この法律と予算の違ひで、両院協議会にかける場合のやり方の違ひ等もそこから起つて来るのであるが、要するに憲法第八十六條の「毎會計年度の予算」といふのは一年限りの予算である。財政法で言つておる予算といふものは、それよりも少し範圍の広いものである。国庫債務の負担行為を、翌年以降にはさういふ意味で財政法で規定してゐる。今度の継続費の問題もそのように解釈いたしました、憲法上の第八十六條の「毎會計年度の予算」ではないけれども、財政法上の予算の中に入れて毫も支障がないのだ、さういふふうに解釈すべき

きではなからうかと思ひますが、如何でございましょう。

○政府委員(河野一之君) それはいろいろ御議論がございまして、私憲法論は余り得意でないのござい、が、第八十五條の「國費を支出し、又は國が債務を負担する」は、国会の議決に基づくことを必要とする。これは予算の形式もございまして、又狭義の歳出予算といふその形式もございまして、それから財政法で言つて予算、つまり予算の中の国庫債務負担行為の形式もございまして、法律も私はあると思ひます。或いはさういつたやうな幾つもの形式があるが、常に国民の負担になるようなことは何らかの恰好で国会の議決を経る、さういふことだと思ふのです。それを予算に入れる、予算の形式で継続費として国庫債務負担行為で入れるという行き方について、これは第八十三條の「國の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならぬ。」つまり財政を処理する権限として予算の形式においてやるのだといふことを財政法で言われておるといふふうに考へるわけでありまして、第八十六條の個の場合をとりますと、毎會計年度は一年であるといふふうには、すぐにさういふふうには、それが常識も存じませんが、過去の臨時軍費のときは一年以上の會計年度も、これは旧憲法の時代でありまして、又現在において二十七、二十八の各年度の分を継続費に關してやることも毎會計年度だと解してもあえて支障がないのではなからうかと思ひます。

○大矢半次郎君 どうも主計局長の御意見のようだとしますと、国庫債務

負担行為を現在財政法の予算の上では認めておるが、この継続費を認めるのは果していいかどうかという木村委員の御質問に対する十全の答弁にはなっていないような気がいたしました。が、国庫債務負担行為と、それからこの継続費との関係は財政法の予算の上で規定して、毫も差支えがないといふ、何かそこをばつきりしなければ法律案を提出するわけには行かんじやなかろうかというふうな気がいたしますが、如何でしょうか。

○政府委員(河野一之君) ちよつと私意味が付度いたしかねたのであります。が、何と申しますか、財政法というのは憲法の八十三條の規定を受けて、まあいふ／＼な財政処理の基本原則を實際定めておると思つておりますが、そのうちにおいてまあ予算というものをどういうふうに扱ふか、憲法は予算というものをどういうものであるといふふうにも別に限定いたしておるわけではないのであります。それを財政法が受けて予算とはこういうものであると、つまり予算総則と歳入歳出予算、それから国庫債務負担行為、事故繰越、これだけを包括して予算と考へてゐる。その中に継続費というものを一つ入れると、こういう趣旨で我々は予算の意味を解して行きたい、それを財政法で規定させたい、こう考へておるわけでありませう。

○大矢半次郎君 そすると、憲法第八十六條の毎会計年度というの是一年ごとでなくとも二年度、三年度分という数年度に亘る予算もやはり入れるんだと、毎会計年度の中に包含するんだと、こういう御解釈なんですか。

○政府委員(河野一之君) 大体そういう趣旨であります。まあ現在の常識としては、各単年度というところもありましようが、翌年度二十八年度の分も次の会計年度の分として現在議決をして頂く、それが予算の内容として議決をして頂く、こういう建前になつております。

○木村福八郎君 それは僕はおかしい。それは継続費を第八十五條が禁止しておるのではないという意味では御説の通りなんです。併し毎会計年度に継続費を含むんだということになれば改正する必要はないでしよう、財政法を。それから八十五條というのは財政処分を禁じたのは條項だと思つて、八十五條は、旧憲法では財政緊急処分をしたのでありますが、それをしちやいけないうので、財政法ではつきりしなうとするときには何でもつきりしなうくちやいけなう、これは八十五條で財政緊急処分を禁止している、それで範圍の問題じやない。ですからやはり重点は八十六條の問題になるのじやないかと思つて、この継続費の問題は、ですから継続費は私は禁じておる。ですから継続費は私は禁じておる。とは言つてやしない、八十六條がただ歳出予算の中に継続費を認めた形ではないかどうか、それが今度の改正の要点です。而もそれはさつき小林さんから質問があつたように、一応この予算が成立すれば法律と私は同じように国会がこれはきめたのですけれども、拘束力があると思つてゐる。法律も一は意味がないと思つてゐる。法律も一旦国会がきめたのだけれども、きまつた以上は拘束しなければならぬ、従わなければならぬ、それを自由に變更するといつても限度があるのです。どうしてても歳出予算の中で、あとでもお尋ねしたいのですが、ダム建設にどのくらい予想しておるのですか、或いは関門国道にどのくらい予想しておるのか、金額によつても問題になつて来ると思つてゐるが、その歳出予算の中にそれを入れるということが問題だと思つてゐるのです。それであとで簡単にこれを組替へることができないと、それが非常に濫用されたらそれはもうそれ以外のい／＼な今度平衡交付金をこつちへやうとしたつてできないと思つてゐる、非常に困難な問題になつて来ると思つてゐるのです、申請する場合に……そのところを一つ……

○小林政夫君 先ほど私は自由に變更されるかというところを尋ねて、主計局長個人としてはそういう見解をとる、それから政府側の正式な案を出されるに當つてのお考えを若しとまらなければあとでまとめて答弁して頂きたい。

○松永義雄君 雑談的でもいいのですが、旧憲法当時の予算の出し方と新憲法の解釈は違ふと思つてゐるが、新憲法の予算の作成とかその作成の内容ですが、それはすべて収入支出全部を挙げる、そして予算の内容をばつきりさせると同時に、予算の執行というものを厳密ならしめる、そこであなたがおつしやつたように日本の財政の現状からしてまあインフレーションといふことになることは推測しておるのです。そういうことに亘らないようにできるだけ厳密にやつて行こう、こういう精神で新しい憲法の新しい予算方式というものは生れて来たのじやないか、そうじやないのですか。

○政府委員(河野一之君) 必ずしも御答弁のあれになるかどうか存じませうけれども、旧憲法においても毎年という規定はあつたのです。毎年「帝國議會ノ協賛ヲ經ヘシ」という規定はあつたのです。それで継続費と予算外國庫の負担となるべき契約、おの／＼憲法に條文がございませう。併し予算といひましては甲号というものが歳入歳出予算で、その前に予算総則というものがついておりましたけれども、これはそのいう予算総則という名前を付けておりました。甲号歳入歳出予算、乙号として継続費が予算の形式で以て議會の協賛を経ておつたのです。予算外國庫の負担となるべき契約というものが別の議案として出てゐる。どうも旧憲法においては違ふとおつしやればそれまでですけれども、旧憲法においては継続費も予算として國會の議を経て、継続費も予算外契約も事故繰越も全部予算の形式で國會の御審議を仰ぎたいと、こういうまあ精神で予算を解して何らその点について支障はないのじやないか。翌年度以降における歳出の義務負担、これは当然その次の予算の経費で現れて参りますが、一応國が有効に債務負担したものは一應の義務になるわけでございます。それから事故繰越なんかにつきましては当該年度で要らなかつたものはもう一回予算を編成して、それは不用に立てて翌年度の予算として出すのか、或いは考え方によつては御趣旨に副うといふような行き方もあるかと思つてゐるが、現在はそのいふことをいたしておらない。それは何ら憲法の予算といふことの言葉の意味に少しも私は反しておらない、こう思つてゐる。継続費も同様の意味において財政法、憲法は勿

論禁じておらない。この財政法、憲法の規定に抵触するものじやないのです。ただ継続費の実体について合理的にとらふかという問題は残されていゝと思つてゐるが、制度的には何ら差支えない、私はそう思つてゐるのです。

○松永義雄君 只今局長さんのお話では法律的にいいのだと、併し實際問題としてはこれは考へて行かなければならぬ、こういうふうには私は聞いたのですが、大体が今度新しい予算の形というものは厳密にやつて行こう、嚴格にやつて行こう、それは日本の終戦後における經濟財政状態を考慮してある。ところで継続費というものが括がつて行けば、先ほど来も繰返しお話をなつたように是非必要な今度支出をしようと思つてももうすでにきまつてゐるのです、拘束的な力を持つてゐる、如何ともなすがたい、修正できるものだけれども、こういうまあお話をしたけれども、そのようにその實質的に法律論をやつておるのじやないのです。予算というものは御承知の通り少し話が大きいのですけれども、フランス革命といふのは税金の問題で起きたのは、これは御承知の通りであります。それで憲法でこういうふうな、予算は國會の議決を経なければならぬ、先づ第一に原則として民衆の利益のために厳格にこれは解釈し執行して行かなければならぬ、こういう精神です。そして終戦後日本の經濟財政状態が放漫に流れないために、こうした新しい憲法、予算方式が出て来た。そこで今度継続費といふものを認めて行けば、そうすれば利益な点もあるけれども、又弊害も非常に多い。それはすべ

て国会でやるのなら国会がまじめにやればよいやないか、よき政治慣行によつてすればよいやないかとおつしやるのだからと思うのですが、併しそののいいほうだけ現われて来ればよろしいけれども、これが若し濫用されて、やれ北上川、やれ利根川というこゝとで、日本全国に亘つて頭をもち上げて来る。そうして結局是非必要な経費が現われて来たときに如何ともしがたいという結果になりはしないか。

○政府委員(河野一之君) 松永さんのおつしやる点御尤もな点もあると思ひます。旧憲法時代に継続費というものは治水事業費という、明治四十二年でありましたが、四十年ぐらゐの継続費を以て、約七、八十本の川が各四十年ぐらゐずつとめじろ押しに並んで毎年計画が交つて行く、こういつたような継続費は私は本当に意味がないと思ひます。当初で済ましたときには必ずしもそうではなかつたかも知れませんが、そういつた事実があらはれたことは確かであります。従つてそういうような継続費であるならば、これは設けざるにしかずと私は思ふのであります。我々は非常に長い財政経済を見通すことは困難である。それを見通し得る範囲の程度において継続費を設けて行くのがいいのじやないか。或いは三月とか五年とかにそれを限つて行くのがいいのじやないか。現在でも實際問題として単年度予算であります、単年度予算では計画が立たないのであります。或る程度の計画を以てそれで実は仕事をいたしておる。現状からしますと、そういうものが現行に行われておる。それをもう少し合理的にジャステイファイしてやりたいという気持ちにな

るわけですね。おつしやるような弊害の点は、これは實際の運行の問題でありまして、我々は過去における継続費の運営というものは全然考へておりません。

○松永義雄君 三年か五年というのはこれは法文に規定してあるでしようか。数年度という言葉をしようか。

○政府委員(河野一之君) それは法文では規定してございせん。ものによつていろいろ違いますので、特にその規定をしなかつたわけでありませう。

○松永義雄君 規定をしておらなければ五年でも六年でも、まあ十年でもできる、こういうことになるわけですね。

○政府委員(河野一之君) 財政という問題について法律の旨点といひますか、そういつたことで、法律でこういふこともやれるのじやないか。これも法律的に禁止するのでもあれであります。が、やはり健全な政治慣行で財政機能

を運営して行くのが私どもとしては適當なもので、そこは国会において十分政府がどういふことをするか監視して頂けるのでありますから、我々は財政を直接に扱う者としてそういうふうな考へ方は考へておらない。できるだけ合理的に制度の運用をやつて行きたいという趣旨で、特に年度について規定を置かなかつたわけでありませう。

○木村義八郎君 先ほど翌年度以後に継続して支出をなす場合といふのを、これを予算一般として国庫債務負担行為としてそういうことに解釈するならば、八十六條と私は抵触するとは思ひません。国庫債務負担行為自体でさへ八十六條との問題が前起つたと思ふのです。継続的にやるということ

に……併しそれは国庫債務負担行為はやはり一應毎会計年度の予算作成云云と、八十六條と抵触しないか御解釈になつたと思ひますが、それでさへ問題になるのが、更に今度は支出予算、歳出予算の場合にこれを又補充するといふのですから、これは私はさういふときには別の法律、予算以外に私は法律で定めるべきじやないかと思ひます。憲法上からいへば予算としてではなくして、予算以外に私は国会の特別の議決を求める必要がある。美濃部さんなんかはさういふように解釈をしておるやうですね。調べて見たのです。その点はどうなんですか。予算以外に国会の特別の議決を要するということ

は……併しそれは国庫債務負担行為はやはり一應毎会計年度の予算作成云云と、八十六條と抵触しないか御解釈になつたと思ひますが、それでさへ問題になるのが、更に今度は支出予算、歳出予算の場合にこれを又補充するといふのですから、これは私はさういふときには別の法律、予算以外に私は法律で定めるべきじやないかと思ひます。憲法上からいへば予算としてではなくして、予算以外に私は国会の特別の議決を求める必要がある。美濃部さんなんかはさういふように解釈をしておるやうですね。調べて見たのです。その点はどうなんですか。予算以外に国会の特別の議決を要するということ

○委員長退席、理事大矢半次郎君委員(長原清君) 今までの御質問は非常に多岐に亘つておりますから、少しまとまりがないかと思ひますが、第一の問題は、今までの八十六條の解釈の問題でございませう。局長から何回も御答弁がございましたように、毎会計年度の予算といふ、毎会計年度といふのはどういふ範囲であるか、どういふ意味であるか、それから又予算といふものは何を指すのかという点については、憲法にも何らこれを明らかにいたしておりません。従つて我々は大体の常識に基いてそれを財政法その他に具体化してあるといふのが実情であります。それで毎会計年度といひますが、先ほど大矢さんから御話がありましたが、これは別に一年に限るといふ趣旨ではないと思ふのであります。極端にいへば半年でも三ヶ月でも五

年に亘る長期の会計年度も過去の例等に徴して考へ得られる、こゝろ思つております。それで会計年度といふ言葉は、私たちが財政法や会計法で会計年度といふのはどういふものであるかといふことを規定しておるものですか、非常に技術的に解釈し勝ちであります。憲法の本旨としては、只今申上げましたように、場合によつては数カ年に亘る年度といふようなものも考えられます。それは会計年度といふと語弊がある、むしろ年度といふところに重点があるのかも知れませんが、さういふ意味におきましては継続費を否定了ことにはならない。例えは何回も例が出ましたが、繰越明許のごときは現在の制度でも認められておる。年度当初に予算を御審議願うときからすでに次の年度まで繰越すことが予定されておるといふこともあります。これは国庫債務負担行為等と違つて、予算そのものを繰越すことが認められておる。いわゆる複数年の予算といふものが現在の制度におきましてもすでに成り立つておるわけでありませう。さういふところから考えまして、毎会計年度といふのは八十五條の基本的な規定に次いで八十六條が、毎会計年度の予算を国会に出して審議を受けなければならぬといふやうな手続的な要素を含んだ規定といふふうに我々は解釈しておるわけでありませう。従つて毎会計年度を非常に厳密に乃至は窮屈に解釈するといふ必要はあるまいという考へ方から、継続費の制度は現行法におきましても認められておる、こゝろいふ解釈をとつております。従つて只今木村さんがおつしやりましたように、法律による規定によつて継続費を認めること

はできるけれども、予算の経費として継続費は無理ではないかというお話がございましてけれども、私たちはそこで窮屈には考へておらないのであります。それからついででありますから、先ほど小林さんからも御質問のありました点であります、勿論国会が前の国会で定められたことを、後の国会において修正し得ることはこれは当然でございませう。従つて継続費におきましても、前に議決いたしました年割額はこれを修正して減額することもできれば、増額することもできるといふことにはならないと思ひます。ただ先ほど局長が御説明申上げましたのは、旧憲法においては特別の規定があつたわけでありませう。即ち「憲法上ノ大権ニ基ツケル既定ノ歳出」でございませうとか、或いは法律上国会が背負つた義務費でございませうとか、こゝろいふものにつきます。では、国会は政府の同意なくしてこれを削減することができないかという規定がございませう。それがらと噛み合せて見ますと、国会はさういふ意味においてむしろ一層自由になつていゝと言ふことが出来るわけでありませう。それはむしろ私は新憲法の趣旨であらうかと考へるのであります。そこで實際問題といたしましては、例えは一億円の年割額がございましては、すでに五千万円だけは資材等を買込んでおつた、或いは契約をやつておつた、従つてそれを支払わなければならない、政府は債務不履行の責任を背負わなければならない、従つてその五千万円については、国会は勿論これを削減することは形式上自由でございませうけれども、そ

これは従前に政府を窮地に陥れるという結果になりますから、政治的な問題としてこれまで削減するということは極めて実情として困難性があるだろう、こういうことを御説明したわけであり、全額手を着けておられないところの五千万円については、更に一層自由にこれを国会が年割が年割を変更することができると考えております。

○説明員(佐藤一朗君) 木村さんの歳出予算とおつしやつていられる意味は、我が言つていられる歳入歳出予算の、その歳出分を強調された表現のされただけであつたと思ひますが、その歳出予算、それに現在国庫債務負担行為がございしますが、更に継続費という制度をそこにプラスしてもかまわないというのが我々の考え方でありまして。

○木村八郎君 おかしいね。それでいいのですか。歳入歳出予算をどう解釈していいのですか。これは一カ年限りじゃないそれではあとでこれまで出されたら、一般に財政法の解釈として出されていられるものがある、それを改正する必要があるのです。歳出予算は原則として一カ年間、それと、債務負担行為と違ふところがそこにあると思うのです。

○説明員(佐藤一朗君) 歳入歳出予算は現在一カ年で組んでおりますけれども、歳入歳出予算のほかに国庫債務負担行為がある。今回更に新たに継続費を設けよう、従つて従来の歳入歳出予算の解釈とおつしやいましたが、継続費は全然これから新たに設けるものであります。

○木村八郎君 それならわかる。前と同じでできるような話では、この法律を出した意味がないと、そういうわけですね。

○説明員(佐藤一朗君) それは御説の通りです。

○黒田英雄君 その問題は私も一遍前に御質問しておるのですから、それはまあ見解の違いもあるのですから、ただ予算というものに、継続費を八十六條の予算といううちに含めなくちやならん、含めるといふ何か必要があるのですか。何も予算というものに入れないで、予算書と一緒に出して国会の議決を経ればいいのであつて、何も予算といううちに入るのだから、これを固執される何か必要があるのですか。どうも予算という、ここに歳入歳出というものが伴つて、毎会計年度というものが予算、予算と共に国会の議決を経るといふことで事足りるのではないかと、思うのですが、この点は如何ですか。

○説明員(佐藤一朗君) これは非常に法律論を離れて、一般的な常識論としては、そういう議論も十分成り立つと思ふのであります。我々がこれから設けます継続費は毎年国会で御審議を受ける国としても重要な制度でございします。一方においてこの憲法の條章は予算についての基本的な規定でございまして、事予算に関するものはこの規定に基くものというふうに我々は解釈しております。従つて憲法の規定に基かない、全然はみ出した制度であるという事は、或いは法律論として勿論成り立つのかも知れませんが、私たちはやはりこの憲法の條章の下にあるところの制度、こういうふうな考え方により貫しておるわけなんです。

○黒田英雄君 どうも予算という觀念を非常に狭く捉へておられるように思ふのですが、何も国庫債務負担行為で、これを予算であると言わなくてもいいのであつて、予算と一緒に国会の議決を経るというものでいいのではないかと、思うのですが、まあそれ以上繰返しても同じことだと思つておるのですが……

○政府委員(河野一之君) それは黒田さんのおつしやることは一応御尤もなところもあると思ふのです。ただ国会の議決を求める形式を何に求めるかということになると思ふのであつて、現在の国会の議決を求める形式は、法律と、予算と、それから條約ですが、それからそのほかに、国会の同意がなければ任命できないというふうな四つばかりの形式しか私は現在ないと思ふのです。新しい継続費という、別に予算と離れた形式をとるといふことも一案ではあると思ひますが、併しそういう新しい形式をとるまでもなく、歳入歳出予算と密接な関係がありますので、その中に便宜入れて、一緒にやつていいのではなからうか。御承知のように旧憲法のほうは、予算外契約は別の議案になつておりましたが、現在そういうふうな制度、そういう議決を経る形式がございしませんので、まあ便宜予算の中に入れてたというのが實際の論としてのお答えになるかと思ふのです。

○黒田英雄君 併し政府は本年度の予算でも前年度の均衡予算だといふので、継続費でつと十年も後のものが入つて来て均衡予算といふことは適当でもないし、又予算全体について政府の説明されるようなことは皆一年度の予算について言われておることなんですから、それを何も無理に予算の中に入れてしまふといふことになつて来ると、そういう説明もできないことになつて、均衡予算なんといふことになつて、均衡予算も明年度からこの年割額に対して予算を編成するのだと言へば言へるかも知れませんが、予算といふ觀念が一年度といふことを頭に置いてやるのが常識でもあり、憲法の本當の解釈である。

【理事大矢次郎君退席、委員長着席】

○政府委員(河野一之君) 継続費が非常に大きな、予算の何割を占めるといふことでもありますが、或いはそういう御議論もあるかと思ひますが、我々はそういうことを考えておりません。その、それから国庫債務負担行為は予算の中に入つておりますが、これも翌年度以降のことは現実に歳出予算を作るときには、この分は又別だといふのも一つの行き方でありまして、少くともそれは一種の義務費になつて實際問題として将来の予算を拘束するわけでありまして。そういう点において、まあ類似性を考えますと予算の中に入れても別に支障がないのではないかと、いう考え方なんです。

○黒田英雄君 財政法の今度の改正も継続費は予算の中に、予算の一部であるといふことは別に何も明文はないのでしよ、今度改正される……

○説明員(佐藤一朗君) これは明らかにするつもりであります。予算の中に継続費があるといふことを明らかにいたします。今條文をお読み願ふとわかります。十六條で明らかになつております。

○委員長(平沼彌太郎君) ちよつと速記をとめて下さい。

【速記中止】

○委員長(平沼彌太郎君) 速記を始め

○説明員(佐藤一朗君) 木村さんの歳出予算とおつしやつていられる意味は、我が言つていられる歳入歳出予算の、その歳出分を強調された表現のされただけであつたと思ひますが、その歳出予算、それに現在国庫債務負担行為がございしますが、更に継続費という制度をそこにプラスしてもかまわないというのが我々の考え方でありまして。

○木村八郎君 おかしいね。それでいいのですか。歳入歳出予算をどう解釈していいのですか。これは一カ年限りじゃないそれではあとでこれまで出されたら、一般に財政法の解釈として出されていられるものがある、それを改正する必要があるのです。歳出予算は原則として一カ年間、それと、債務負担行為と違ふところがそこにあると思うのです。

○説明員(佐藤一朗君) 歳入歳出予算は現在一カ年で組んでおりますけれども、歳入歳出予算のほかに国庫債務負担行為がある。今回更に新たに継続費を設けよう、従つて従来の歳入歳出予算の解釈とおつしやいましたが、継続費は全然これから新たに設けるものであります。

○木村八郎君 それならわかる。前と同じでできるような話では、この法律を出した意味がないと、そういうわけですね。

○説明員(佐藤一朗君) それは御説の通りです。

○黒田英雄君 その問題は私も一遍前に御質問しておるのですから、それはまあ見解の違いもあるのですから、ただ予算というものに、継続費を八十六條の予算といううちに含めなくちやならん、含めるといふ何か必要があるのですか。何も予算というものに入れないで、予算書と一緒に出して国会の議決を経ればいいのであつて、何も予算といううちに入るのだから、これを固執される何か必要があるのですか。どうも予算という、ここに歳入歳出というものが伴つて、毎会計年度というものが予算、予算と共に国会の議決を経るといふことで事足りるのではないかと、思うのですが、この点は如何ですか。

○説明員(佐藤一朗君) これは非常に法律論を離れて、一般的な常識論としては、そういう議論も十分成り立つと思ふのであります。我々がこれから設けます継続費は毎年国会で御審議を受ける国としても重要な制度でございします。一方においてこの憲法の條章は予算についての基本的な規定でございまして、事予算に関するものはこの規定に基くものというふうに我々は解釈しております。従つて憲法の規定に基かない、全然はみ出した制度であるという事は、或いは法律論として勿論成り立つのかも知れませんが、私たちはやはりこの憲法の條章の下にあるところの制度、こういうふうな考え方により貫しておるわけなんです。

○黒田英雄君 どうも予算という觀念を非常に狭く捉へておられるように思ふのですが、何も国庫債務負担行為で、これを予算であると言わなくてもいいのであつて、予算と一緒に国会の議決を経るというものでいいのではないかと、思うのですが、まあそれ以上繰返しても同じことだと思つておるのですが……

○政府委員(河野一之君) それは黒田さんのおつしやることは一応御尤もなところもあると思ふのです。ただ国会の議決を求める形式を何に求めるかということになると思ふのであつて、現在の国会の議決を求める形式は、法律と、予算と、それから條約ですが、それからそのほかに、国会の同意がなければ任命できないというふうな四つばかりの形式しか私は現在ないと思ふのです。新しい継続費という、別に予算と離れた形式をとるといふことも一案ではあると思ひますが、併しそういう新しい形式をとるまでもなく、歳入歳出予算と密接な関係がありますので、その中に便宜入れて、一緒にやつていいのではなからうか。御承知のように旧憲法のほうは、予算外契約は別の議案になつておりましたが、現在そういうふうな制度、そういう議決を経る形式がございしませんので、まあ便宜予算の中に入れてたというのが實際の論としてのお答えになるかと思ふのです。

○黒田英雄君 併し政府は本年度の予算でも前年度の均衡予算だといふので、継続費でつと十年も後のものが入つて来て均衡予算といふことは適当でもないし、又予算全体について政府の説明されるようなことは皆一年度の予算について言われておることなんですから、それを何も無理に予算の中に入れてしまふといふことになつて来ると、そういう説明もできないことになつて、均衡予算なんといふことになつて、均衡予算も明年度からこの年割額に対して予算を編成するのだと言へば言へるかも知れませんが、予算といふ觀念が一年度といふことを頭に置いてやるのが常識でもあり、憲法の本當の解釈である。

【理事大矢次郎君退席、委員長着席】

○委員長(平沼彌太郎君) ちよつと速記をとめて下さい。

【速記中止】

○委員長(平沼彌太郎君) 速記を始め

いうものも国会の議決を経るものではないのですか。継続費の総額も勿論だが、併し年割額というのも議決を経るのでしよう。経た以上は何としてもこれは政府としては如何なる財政上の事情があるとしても、別に法律の規定がない限りにおきましては、その二千万円は必ず歳入歳出予算のうちに入れなければならぬのではないでしようか、年割額は……。

○説明員(佐藤一郎君) 或いはこれはまあ何か形式で御説明したほうがいいのかも知れませんが、予算の中に予算憲則と、歳入歳出予算と、それから国庫債務負担行為のほかに今度継続費というものが出ますね、そうすると、その継続費のところに例えば関門トンネルの継続費がございまして、昭和二十七年の年割額が仮に五千万円で当初取つてあつた。それをいろいろの事情から三千万円にいたしますときには、その予算のうちに継続費の部分を、年割額の五千万円を三千万円に改訂するということをお知らせした継続費自体の改訂案というものがここを以て提案されるわけでありまして、そうしてその五千万円が三千万円になつて当然の結果として、前の部分の歳入歳出予算に組込まれる集計の中には、三千万円だけがただ改訂されて入つて来るという意味でありまして、継続費自体の改訂案というものは政府において提案されるわけでありまして。

○委員長(平沼彌太郎君) 速記をとめて。

(速記中止)

○委員長(平沼彌太郎君) 速記を始め下さい。それでは本日はこれを以て閉会いたします。

午後零時五十一分散会

昭和二十六年十二月二十二日印刷

昭和二十六年十二月二十四日発行

参議院事務局

印刷者 印刷所