

昭和二十六年十二月十四日(金曜日)午前十時二十七分開会

平沼彌太郎君
大矢半次郎君
伊藤・保平君

国立国会 図書館長	金森徳次郎君
統計委員 会委員長	大内 兵衛君
一橋大学教 授	田上 穰治君

○財政法、會計法等の財政關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）

上げます。諸先生には御多忙のところわざ／＼御出席を願ひまして誠に有難

ましましては財政法、会計法等の改正法律案を審議中でございます。その中で特に継続費の制度を新設するというものにつきましては憲法、財政法又は予算制度上から申しまして重要な問題でございまして、かかる制度を設けることが適當であるかどうか、又は適當であるとしても政府提出案のような内容のものでよいかどうかという点について諸先生の御意見を承わり、又委員よりの質疑にお答え願いたいと思ひます。どうかよろしくお願いいたします。どなたから初めて頂いたらよいでございませうか。

○参考人(金森徳次郎君) 細目については私どもの立場からわかりませんが、結局大づかみの憲法との関係のところしか私知らんものですから私から先にやらして頂いたほうが順がいいかという気がしていますのです。

○委員長(平沼彌太郎君) それでは金森先生。

○参考人(金森徳次郎君) この財政法の建前を見まして、私どもの立場から一応この研究をしなければならん点と、いうものは、継続費予算を日本の憲法の下で認めることが可能であるか、又適當であるか、こういう点であります。実情を申しますと、明治憲法に

そんな経過をつたかということは、私は一応憲法の案ができた後に、これを

という趣旨ではない。これが第一点で、あります。それから第二点はこの憲法

引續いたのでありますから、その當時の事情を正確には知ることができません。併し私の考えを率直に申し上げますと、明治憲法はドイツの當時行われておつた憲法を基にして多くの規定を作つて行きましたが、當時のドイツの憲法には継続費のことがはつきり書いてあつて、その結果として日本の憲法にも継続費の規定ができたことと思うのであります。ところが新らしい憲法の規定は、ドイツ風の考えをとりませんで、もう少し広い世界の規定を取上げておりました、その重点を予算といふところに置かないで、国の歳入、歳出は必ず国会の意思に基かなければならぬといふことに何か説明のつきかねる点があつたのであります。御承知のように、明治憲法のときにも、何か財政についてわかにくい点がありました。それは会計年度というものと議會との關係であります。明治憲法では毎年度予算を帝國議會に提出するといふ規定がありまして、この意味が議論を呼び起しました。つまり予算といふものは、必ず絶対に一年ごとの内容のものでなければならぬ、毎年度の長さに限定しなければならぬ。それよりも短い予算、例えば六か月を期間

ないといふところに重点を置きました、實質的な面に重きをおきましたために、他の面は幾分か簡略にしておるといふきらいがあります。そこでこの憲法の中では、予算の制度も比較的中心となる規定だけを置きまして、その周りにいろいろ細かい規定を設けることを自然省略したものであらうといふ

とする予算或いは一年六カ月を期間とする予算といふものは作れないのではな

いかと、こゝういふ議論が起りました。その結末といはしまして、この毎年度といふ言葉は予算の長きをきめるのではなくつて、毎年度議會に出すんだ、議會に出す時期が毎年度に起らなければならん、まあこゝういふうの解決で治まり

気がしております。そこでそれではこの憲法の下に継続費というものが作れるかどうかということになりますと、憲法が議會で審議せられておりまする當時にも、その意見は出たのであります。大體の當時の答弁を基にして申し上げますと、継続費予算というものは、實際のました。その結果、随分二十年を一會計年度とするような結果の予算も認めらるることになつたわけでございます。ところが新しい憲法の中では調子が少しく違ひまして、毎年度出すという意味にはどうしても言葉からは読めないであります。むしろ毎年度の予算

す。明治憲法の説明も多少こじつけではないかという気がしておりますが、それは過去のことであるから別といった

しまして、新しい憲法の規定では、八十六条に「毎会計年度の予算を作成し、このようにすることになつておりますから、これはその予算の狙つておる時期がここに規定してあると、こういうふうに理解しております。そういう考えを以て行きますと、通常一年間の予算ならば、これは八十六条によつてほゞよくわかるのでありますけれども、継続費予算と三年分とか四年分とか、一目にきめたような予算を作るといふと、八十六条の毎会計年度の予算という言葉と衝突するのではないかと、これが議論の中心になつたわけであります。憲法と田町と解するといふ、このこ

「是れは相當な問題になるか」と思ひますけれど、當時私どもの考へておりましたのは、毎會計年度の予算を作るといふこの常識の規定がありましてこの意味は通常一年間ごとの予算を眼目に置いておることは一点の疑いごさいませんけれども、併し予算は複複ではありますから、或る時味よりのこつ

きましては暦の一年を越えたり、それよりも縮んだりするものも認められるのではなからうか。ここに言っておりまする毎会計年度という言葉は、幅のある言葉である。国の法律によりましてこういうものが一つの会計年度であるときまりますならば、例えば一年

一カ月に亘るものもよろしいし、或いは一つの何か或る特殊な費目に限つて二年に亘るような、そういう会計年度も考えられるのではなからうかと、まあこういう気持を以て当時説明をいたしました。というのは、予算というものは、これは実際の必要に応じて必要な、複雑な発達を遂げておりますので、なか／＼簡単な一文、二条文で正確に書けるものではないと思つて、それでこの憲法は八十五条のところに議會の意思を離れては絶対に収入、支出はできないと、こういうことを明かにしておくと共に、この技術面におきまして予算をどういふふうにするかという点は、割合にあいまいに残してあるわけでございます。単に今の八十六条のような規定になつております。そこで今も申しましたが、予算は大体毎年組むという常識的なことは念頭に置くと、併し何が会計年度であるかという性格、観念は、これは法律によつて定まるべきものであつて、常識的な限度を中心としつゝ多少の幅が出て来ることは、おのずから認められていいのではないかと、こういう気持を持つております。でありますから、予算の或るものにつきますのは、三年とか四年とか、或る程度のはみ出し、その部分だけについて暦の上の一年をはみ出すようなことがあつても、会計年度という思想には当るのではなからうか、それはすべて法律で定められればいいと、こういう気持を当時述べたおきました。併し継続費予算のことは今日まで實際問題になつておりません。すでに認められております予算の繰越制度、その年度内に使ひ切らなかつた金額でも、或る条件が満たされれば、翌年度は使つてもよろしいと、こういう繰越明許の規定が今までの四、五年の間ちやんと国会の議決を経ておるのであります。これは憲法の言葉に當てはめて見ますれば、一年度内の予算ではなくつて、要するに翌年度に亘る予算であります。二年に亘るの、二つの暦の年度に亘つておる予算である。この点においては、もうすでにこの会計年度が暦の一年と限定せられておるものではないといふことは実証せられておるような気がいたします。今回はそれをもう一步乗り越えまして、継続費予算にするといふところが論点になるわけでありませう。

私の今までの説明から申しますれば、会計年度は法律で或る程度自由に定められるものであり、この特殊の工事、建築等に要するものについては、例えば三年の期間を以て会計年度とするといふような気持で継続費が作られるといふことは別段支障はないといふ気がいたします。のみならず法律技術的に於いての問題を越えまして、この憲法の精神を見ますと、議會の意思を離れての支出等もあり得ないといふ原則につきましては少しも触れていない、こういう気がいたします。まあ自身がこの憲法の草案を立案したのでなかつたために、幾分不明瞭な点はこれは免れません。その不明瞭な点の骨子というものは、毎年度と、かゝるような言葉が明治憲法のとくには議會に提出するときは指示するものとせられておつたが、この憲法におきましては予算の長さを定める言葉として指示されております。本当は両方要するの間に合はされておりますために、幾

分あいまいな点はございますけれども、併し今日の憲法の上から見て継続費予算は違憲ではない、こう考へております。御説明はこれで終ることにいたします。

○委員長(平沼騷太郎君) 大内先生一つ……

○参考人(大内兵衛君) それではこれから私の考へることを二、三申し上げておつたところのことは全然知りませんが、政府の案であるのか、或いはほかの案であるのか、今以て知りませんが、案であるのか、今以て知りませんが、問題であるのかかわらず、財政学者といたしまして研究するひまがありません。実は一昨日この話を伺つたので、この問題は特にアメリカの予算制度と、それから近代のイギリス及びフランスの最近の立法と比較しますと非常に興味がある問題だと思つたのですが、その点少しも研究しておりません。今日はただ私の考へ、ふだん考へておることを、この質問に對してお答えするといふ本當の原理的なことだけをお答えいたします。

この問題は日本の予算の制度の上で継続費予算といふものを普通の予算の上で認める、普通の予算として一般予算の中に認めるというのはいいか悪いかといふことであると思ひます。継続費といふものに特別の特殊な予算がある方法が是非なければならぬといふことについて私は積極的な意見を持つておるので、是非ともそれは必要であると思ひます。その理由を申し上げますが、この十九世紀の財政、特にアメリカの憲法ができた時代とか、或いはもつとイギリスの憲法というふうなもの、即ち予算制度が確立したときの精神から言いますと、つまり自由主義の憲法及び予算法から言いますと、先ほど金森さんの解釈もあり、日本の解釈についても多少無理があつたと思ひますが、それは無理なのであつて、やはり一年々必ず予算の議定をする、そしてその議定が一年であると同時に、予算自体も一年に限られる、それで立派に財政監督ができるというものが趣旨であります。従つて継続費といふものはない。それで繰越予算といふものがあればそれは特別の意味において認めるといふのが原則であつて、又それでよかつたと思つたのです。それはなぜかといふと、國家といふものは成るべく少い仕事をしておるので、それでは既定の経費は別として、新しく経費でもまあ精々一年でチェックして行くといふことが一番有効であるといふ考へでありまして、當然にそういうふうに規定ができてゐる。今金森さんが言われたようなドイツの財政法において継続費が認められる、日本の財政法においては継続費が認められるといふのはむしろ例外であつたわけでありませう。當時においては恐らくは財政の國民經濟に對する大ききというものは國民經濟所得の、例えば國民所得を標準にして言へば十分の一とか、或いは十分の一とかいふような小さなものでありませう。ところが今は全然國家の性質が變つて参りまして、この國家を福祉國家といふか、或いは社會國家といふか、或いは總合經濟の國家といふか、或いは統制經濟の國家といふか、計圖經濟の國家といふか、それは名前はいろ／＼に、又見る人の氣持、或いは見る方面によつて名前は違ひますが、要するに國民經濟に對する國家の大きき、従つて財政の大ききといふものは非常に變つて参つております。そしてその變つておることは、即ち財政の大ききが變つておるのみならず、その財政の支出の内容が變つておるのであります。昔は國家は大きな工事をやる、大きな軍艦を持つとか、空軍の基地を設定するとか、或いは原子力の研究所を作るとか、そういうことはしなかつたのであります。又しないのが原則であつたのですが、近代の國家においてはそういうことをしなければならぬ。するのが原則になる。そうして昔の設備と違ひまして今のそれらの事業といふものは三年や五年では完成するものではない。或る場合には十年もかかるといふことになるわけでありませうから、そして而もそれが財政の支出のうちの半分、或いは三分の二に及ぶような状態にその予算がなるわけでありませうから、つまりそれを年々チェックし、そして年々そのチェックが前の計画を破綻するやうであつては、それはとても財政計画は立たない、國家の計画は立たないといふことになりませう。それ故に原理的に言つて一年々々に財政のチェックをするといふ自由經濟時代の財政法則といふものは今や適用されません。どうしても一方においては普通の年々にチェックすると共に、他方においては數年に亘る継続費を、継続的な計画を認めると同時に、それに対する費用を認めるといふ一つの新しいシステムができなければならぬのだと思ひます。今回の憲法が継続費の規定を欠いておる。その理由につきましては、金森さんの御説明

いうものを立てて、そして總合計画
いうものによつてそれを勘案して行
く。そうしてその間に毎年々々経費
の、社会の必要に応じて、又国民経
済の繁栄の程度に応じて或いは進歩の程
度に応じて財政の加減を全体として考
し得るようにする。つまり継続費は中
すまでもなく置きますけれども、そ
継続費というものは相互に全体として
収縮もでき、伸長もできるといふふ
に作るべきである。それらを技術的
法律的にどういふふに表現するか
いうことにつきまして、具体的に私
提案をするだけの用意を持つておりま

せんがい、そういうふうにするべきものがあるということを考えております。もう一度申しますと、明治憲法に基くうな継続費を一旦認めますと、それ各省のすでに権利になりまして、そしてそれを各省の大臣がそれにつきまして恐らくは官僚を統制することができまません。従つてそれは事実の語であしあはは、そういう政府が愚かであらうか愚かでないかは別の問題として、事実そういうことができない。そういう制度の下において、つまり総理大臣の権限なるもの、大藏大臣の権限なるものは、継続費に前のようなシステムを作るというところ、その継続費を、継続費のために、それを削減しようとしたならば、必ず内閣が潰れるというふうなことがあらかじめ防げるように、総計画というものは各省に、つまり継続費は属しないように総理大臣の所管としくは総理大臣直轄の企画庁の所管というふうにして、そうして全体がままつて増減し得る、何年かの計画でもつてもそれを全体を見渡して、そういう又例えは原子爆弾研究所と、例え

只見川水源と、或いは吉野川の改修と、それがどつちがその場合によつて重要であるかという点をときどき検討をし得るような、そういうふうな一つの組織をしないではこの制度を認めるという、それは大変なことになるというものが私の基本的な考えであります。問題はもう一つほかにあるのであります。この継続費というものがどういうふうにして明治憲法のようなふうにできまうかというところは、他方においてそれに見合うところの歳入予算があることでむしろあります。そうしますとその歳入予算は継続費の固定支出に対する、既定支出に対する歳入の、実に巨額の歳入を政府が持つことになるわけでありまう。言い換へれば歳入の中ので金額、貨幣のほうで言いますと非常に大きな金額が、継続費の支出如何によつて余剰が非常にできると共に、大きな借入金をしなければならぬという金融の問題が、財政上非常に大きな裏の面としてできて来るわけでありまう。これが明治憲法の下における、戦争前の財政の運用において大蔵省が非常に金融上、議会の統括を経ない、又議会のコントロール以外に非常に大きな力を持つた理由であります。そうして又突に巨額の財政上の余剰金が非常に巨額であり、或いは剰余金が非常に巨額になる。或いは不足金が非常に巨額になつたという理由がここにあるのであります。これらにつきましても特別な考慮を煩わして、議会がそれらについて発言権を持つように、そしてどういふ、どのくらい金額が現実何月何日に政府に入つて来て、そしてそれは何月何日に支出されて、その間の政府の余剰金はどのくらいにな

り、不足金はどのくらいになるということについて、総合的な観察ができるような制度を作らないで、かくのごとき継続費をただ一片の条文によつて作つたならば、それは再び、今もよほどそうだと思いますけれども、再び戦時中、或いは戦前の金融と大蔵当局との、そして民間金融との間における非常な不自然な国家主義、国家専横の段階を再び作ることに思ふのであります。それらのことが私の原理的な問題として頭に描くところでありまして、これを立法上どうするか、これを如何なる形において実現したならば私の言うような目的にかなうかということは、ここで私が十分述べる用意を今持つておりません。大体……

○委員長(平沼彌太郎君) 有難うございまして。田上先生どうぞ。

○参考人(田上彌治君) 只今大内先生からお話がありましたように、私もこの継続費につきましては、新憲法に何直接書いてない。書いてないから当然にできるかと申しますと、やはりかなり問題があるように考えるのであります。それは申すまでもなく、金銭先生も言われましたように、要するに予算は毎会計年度、平たく言つて毎年国会に出してその議決を経なければならぬのであります。言い換へますと、財政上の監督が少くとも毎年繰返して国会によつて行なわれるわけでありまして、若し継続費の制度を広く認めますという、その限度では数年に一回しかこの財政上の監督が国会によつて行われぬ。逆に申しまして行政権、内閣の、政府の地位が非常に強化されることになるわけでありまして、まあ旧

憲法のような行政権がどちらかという立法権に對してかなり優越してゐる、そういう憲法ならば当然のことと思ひますけれども、まあ新憲法は国会中心であり、国会の最高機関としてもその点で財政上の監督につきましても毎年予算を編成したしてそこで審議し、場合によりましては廃除、削減ではないかと思ふのであります。これは先ほどお話しございましたが、古いところ、例えば十九世紀でありまして、比較的君主或いは政府の権力の強かつたドイツ、殊に南ドイツあたり年間二年とか三年に亘つての一般的な予算を作つて、そして当時の議会で出して協賛と申しますか、を受ける。そうなりまして、結局一回予算が通れば、あとは、その翌年あたりは全く国会の監督を受けなくて、政府は財政を担当することができ、こういう形になるわけでありまして、この逆の行き方は曾つてのフランスであつたと思ふのであります。このほうはまあ国会が非常に強くて、そして何で割ることができ、そうなりまして、今度ではまあ少し極端になると思ひますけれども、この国会の反對によつて、財政上の、予算についての反對によつて内閣は簡単に瓦解してしまふ。まあ新憲法の立場といたしまして、私は結論としてはやはり継続費が認められるように考えるのであります。併しこれにはやはりこの制限を考えなければならぬわけでありまして、広く継続費を認めますという、まあそれに應じて国会の権能、立法権よりむしろ財政を監督する権能のほうが政治

的には重要だと思ひますが、その肝心の財政上の権能について非常に制限を受けることになりまして、この点はやはり大内先生の言われましたように、慎重に考えなければならぬと思ふのであります。けれどもそれならば新憲法に何も書いてないから継続費は全然認める余地がないのかと申します。私はやはり先ほど金銭先生の言われましたように、すでに明許繰越、事故繰越というふうな繰越制度がすでに財政法で認められてゐる。更に債務負担行為でありますか、国庫の債務負担行為の点もやはり法律によつて認められる場合があり、必ずしもそれは毎会計年度の予算において認められなくても、法律で認められた場合には許されるわけでありまして、そういう点も……、だからことごとく毎会計年度の予算において国会が自由にこれを削る、或いは承認するといふのではなく、かなりの例外がある。又債務負担は継続費とは大分違ひますけれども、併しやはりこれも数年に亘つての問題でありまして、それがときとしてやはり予算の中で国庫債務負担行為が国会の議決を受けるのであります。そういう場合には、予算の内容、一部でありますけれども、それにもかかわらずやはり一年間の問題ではなくて、翌年度以降に当然に影響があるわけでありまして、まあそういうものがことごとく憲法違反であるといふのであれ、これは又議論が變つて参ります。が、現状において、まあ財政法が認められておるから差支えないというわけではありませぬけれども、まあ或る程度の例外は差支えないのではないかと、こ

法の規定とは新憲法はよほど變つておりますから、そういう点で旧憲法の継続費そのまゝを認めるということは無理があるかと思ひますけれども、財政の性質上、或る程度の、そういうた数年に跨がる問題につきまして、あらかじめ一括して国会が議決をするといふことは、必ずしも憲法違反ではないといふふうな考えがあるのであります。

この問題に關しまして一言附加えて申上げたいのであります。継続費が一旦可決せられたときに、その後毎年度の予算審議権が拘束されるといふところが勿論問題の中心だと思ひますが、これは従来の継続費といふことから考えれば、まあ一応当然のことのようでありまして、併しこれは一旦国会が議決をしたその内容を、次年度以降の予算審議の場合に修正なり変更できない、こういうことにもちよつとされるのであります。同時にやはり私は国庫債務負担行為の場合と同じように、これは継続してやはり事業を執行いたしますから、そこで単に政府の経費を支出するといふ面だけでなく、同時に關係いたします人民のほうで、勿論これは継続費を認めることが前提であります。が、認めた場合には、その意味において国会が後になつて、翌年度以降の予算の審議に當つて削減するといふことができないと、従来のように考へてよからうと思ふのであります。併し実際に議論になりますのは、財政法の規定、新憲法の規定共に、私も考へますと非常に不完全なのであります。例えばこの予算の年度開始前に成立しなかつた場合の暫定予算の制度がありますが、併し暫定予

算も若し成立しなかつたならばどうなるかというふうなことは、これは勿論常識的に見てそういう極端な場合はない。或いは法律と予算の関係につきましても、旧憲法のような法律を執行するために必要な経費を、毎年度の歳出予算のほうでその経費を削つたならばどうなるか、或いは直接削られなくても、法律の執行を不可能ならしめるような、そういう大幅の歳出予算の廃除、削減、これができるかどうか、こういう問題につきましても、何ら現行の憲法なり或いは財政法に規定がないのであります。これは勿論私は必ずしもこの法律、規定を作るときの見落しであつたとは思わないのであります。やはり飽くまでも毎年国会が予算を審議して、そして十分に政府の財政を監督できるように、そういう考慮があつたかと思つてあります。併し實際問題として考えますと、やはり新憲法でも、法律、或いは条約でありますとか、そういうふうな場合の義務、法律上必ず支出しなければいけないような経費、或いは条約上の例えは賠償の義務であるとかというふうな場合におきましては、予算審議権において国会がその必要な経費を削減するということとは理論上できないように考へるのであります。これは尤も曾てのフランスの制度のように、法律費でありますとか、義務費のようなものについて、なおそれは予算が国会を通過することが一種の停止条件である。予算が国会で認められなければ、法律上その他の契約上の義務に属する経費でもなお政府は支出することができない、その結果として人民或いは外国との間に板挟みになる、そういう場合には

は結局政府が瓦解すると、そういう全く政府をして進退きまざるような、そういう窮地に陥れることも差支えない。そこまで国会の権能を広く認めますならば、我が国においても同様なことが言へると思つてあります。まあ新憲法、殊に最近の単純な自由主義ではなくて、先ほどもお話がありましたように、先ほどの今日この時代においては、私は国会が財政上の監督を行うについては、或る程度の制限が考えられるのではないかと、勿論初めに申し上げましたように、非常に大幅な制限と申します。これは国会の最高機関という主義と反すると思つて、併し又逆に、国会が無制限に毎年如何なる経費でも自由に廃除、削減ができるということ、これはこの予算の性質上おかしいのではないかと。予算を以て法律を破り、条約を破り、或いは憲法の規定、裁判官の報酬を減額するとかいつたような憲法違反の結果を生ぜしめるような、そういう予算の議決は、これは当然に許されない。まあそのあたりから考えまして、これは勿論直接経費と関係がないようであり、少くとも毎会計年度の予算を作成する憲法八十六条の規定につきまして、毎年政府のあらゆる収入支出につきまして自由に国会が審議権を持つと、廃除、削減ができるという原則は、文字通りには支持されない。そこらに経費を無制限には認められないけれども、併し或る程度においては認めることが憲法違反でないというふうには私に考へるのであります。なお時間がございませうが、もう一つの突は問題、これはまあ単純な法律の議論になりますけれども、若し国会がそういう場合に継続費に該当すると、勿論継続費でありまして、毎年の必要な経費につきましては、更に同時に歳出予算のほうに計上されると思ひますが、その部分について仮に国会がこれを削減した場合にどうなるかというふうな問題もあると思ひます。要するにそういう場合に新憲法では飽くまでも歳出予算に従つて政府は支出すべきであつて、その場合にこの剰余金の問題でありまして、或いはこの確定剰余金で行かなくても、その予算の款項彼此流用のような、そういう財政法違反の措置が許されるかどうかというふうな問題も突はあると思つて申してあります。併し一般的に申しまして、私は現在出されております原案の継続費は、憲法違反でないかと考へるのであります。

ただ最後に、それならばこの原案においても少し広過ぎるのじやないかと、継続費を認めるのをもう少し制限して行くのがよいのではないかと、例えは一且継続費が可決せられず、その翌年度以降においては、改めて増額する場合に、これは勿論国会の議決を要すると思ひますが、減額することができると考へますが、まあそういう場合に若し継続費が非常にたくさんになつて、全体としての総合計画から言つて、或る部分を後に減額する必要がある、財政上そういう必要が起るというふうな場合に、絶対に廃除、削減ができないというふうになりまして、又いろいろ支障があると思つてあります。或いは曾て法律費或いは規定費などに計上して、旧憲法で認められませんでした、この政府の同意があれば或る程度において削減ができるというふうなことも如何かと思つてあります。

甚だまともではありませんが、この継続費につきまして結論は憲法違反でない。併しそれはやはり一定の制限を付ける必要があるというふうに考へるのでございませう。

○参考人(大内兵衛君) 私は先ほど申し上げたことにつきまして、一つだけ申し上げたこと、それは継続費に計上したいのであります。それは継続費につきましては、是非とも、いつでも議院が一旦決定した継続費を削減することができないという規定なくしては、この継続費の規定を置くことはよくないというところでありませう。なぜかと申しますと、近頃の経済は皆御承知の通り、必ず一定の時期の後、例へば十年、十五年の後に恐慌というものを待つたうな年でありませう。これは十年であるか十五年であるかは別として、或いは恐慌若しくは戦争は必ずあるやうなことが認められる必要はないと思つて、不景氣の変動というものはないと思つて、これを認める必要はないと思つて、ことに國策はこの景氣の変動について、特に恐慌について十分に対応し得る力を國策は持たなければならぬ。即ち恐慌が来そうならば、それに對してそれを防ぐ方法、恐慌が来たならば我々の過去においてたくさん知つておるやうに常に恐慌のあとを整理する支出が非常にたくさん必要になるのであります。そのときに今までのような継続費をそのまま認めておいて、そして一旦決定した継続費というものは削ることができないというところになりますと、必ず國家は財源に困るのであります。内閣が瓦解する

か、政府が瓦解するか、何らの政策をやらぬか、不測の恐慌対策をやらぬか、若しくは非常なインフレーションをやらかすという三つの方法しかないことになるのであります。そうして今までの日本の経験は、御承知の通り、いつも恐慌のときに内閣の危機が来、そして財政の破綻が来て、そしてそのときに必ずインフレーションという政策ばかりがとられたのであつて、日本の今日までの経済政策の全失敗はそのことにある。そしてその不可能になつた主なものは、各省とも継続費をどうしても制限することができなかった。又承知しないというところにある。即ち小さな官吏の整理すらできないやうな組織におきまして、特に継続費というもののために、今までの日本の政治の運用というものはできなかったというところは、十分に考へるべきであつて、ただ継続費をどういう規定によつて置いて、そして一旦きまつた継続費は必ずいつまでも有効であるというやうなことは、実に由々しき財政議定上の議会のあれとなると思つてあります。今田上君のお説におきまして最後に述べられたやうな、そういう政府の同意があつたときにできるやうなことは、私はそれは弊害は妨げないと思ひます。

○参考人(金澤傳次郎君) 今大内さんのおつしやつたことに関連するのであつて、大内さんの御意見にも田上さんの御意見にも寸毫も反對する趣旨でございませうが、私一つ憲法の予算について疑問を持つておるのです。と申しますのは、明治憲法の当初から、議会は予算を自発的に増加することができるといふことがいつも問題

になつておりまして、議院が増加修正をしては確かならぬという慣例が發達してゐる。發達したばかりではなく、それが憲法上の規定のように扱われておりまして、解釈がそうなるにつつたのか、行政の実例がそうなるにつつたのか存じませんが、議院は予算を殖やすとか或いは著しい変化、例えは新項目を作るとか、こういうことはできないと、ただ削減のみができれば、こんなふうな考えられておりました。

考え方がある。それは予算議定の場合の問題でありますけれども、一つ予算ができてしまふという、確定した予算ができてしまふと、これに対してはもう何でも手出しはできない。政府が殊更に同意をして、或いはそういう修正の案を議院に出した場合にのみ、議院のほうでは手が付けられる、まあ、こ

ういふふうな解釈をされておつたと思ふのです。それは解釈であつて、別に憲法の規定ではございせん、ただそれだけの説明の論議といつたしましては、予算の案を議院というものは政府にあるのである。だから増加修正は、一種の案を議院から議院は持ち得ないといふこと、それから一過きまつた予算については、もう政府が案をしませんからして、従つて議院がこれを削減する機会を持ち得ないといふことに、正面は閉ざされておる、こういうふうな理窟によつてただ国会は一過きまつたやうな予算を眺めておるだけであつて、或いは政府提出というものを相当強く尊重して手出しをしない、こ

ういふふうに自然のうちにやつておつたやうに思ふのであります。けれども、よく考へて見ますと、そういうふうの考へ方は成立しないのであります。その

考へ方が昔は認められたにしても、過去十年に亘つて次第々々に覆されて来ておつて、この予算の面だけで何がなしに古い解釈の心持が人々の頭に残つておるのじやないかと、こ

ういふふうなものであります。結論といつたしまして、私どもの言いたいことは、何らかの解釈によりまして、例えは憲法について国会は必要と認めれば一方的に削減できるものであつて、これがために政府の同意とか、或いはこれは要らないといふ解釈が正しいのではなからうか、これはまだ実例のないことであり、研究を要することでありまして、併したまふ、大内さん

がおつしやつたところを問題にするのであります。ことによると現在在るやういふことはできるのではなからうか、これは技術的の見地からこれを申上げておるのであります。そうして

そういうことができるといふ考へ方に一つの日本に發達した道行があるやうな気がいたします。少くとも案を議院に政府にあるといふことで、議院のい

ういふ活動を抑制することはできない、こ

ういふ理窟らしい言葉をとつたのは、結局官僚中心の独善の解釈であつた、こ

ういふ線に沿つてのいろいろな考へ方を述べるのであります。一つの事例は、曾つて貴族院がありまして、貴族院令というものは、国会では修正できないのであります。何となれば、貴族院令は勅令でありまして、政府のみが案を提出してゐる、案を議院にないからたゞ議院は否むか否まぬか、この二つしかできない、こ

ういふことがかなり強く主張されておりました。併し、いつの間にかこの解釈は破れて、政府の出した事柄につ

ては修正できる、一步緩和的な修正ができる、全く新しいものを持ち出し

てはならないが、まあ何かこう引掛りのある関係においては、如何やうにも修正できる、これはたしか大正十二年頃、貴族院令の改正のときに議論があつて、解釈的に解決せられた問題で

す。いま一つ大きな問題は、この憲法の問題でありまして、曾つて明治時代の解釈によりまして、憲法の改正案は、これは天皇にある、従つて議院は否むか否まぬかといふ以外に一步も出ることができない、こ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

ういふ議論をこ

て、この書き方で行きますと、国のやることは、まあ何でもその完成に数年度を要するものについては継続費が置かれるといふことになるわけでありま

常な差であります。それと同じようなことが国家にもありまして、どの事業につきましてもそういうことがあるわけですから、これは工事、製造その他の事業、一切の事業についてやはり継続費を置くということがどうしても必要になると思います。継続事業を認めるといふことについてはそういうふう

に考えます。

それから第二の問題につきましては、私は金森さんの解釈とは全然違つた解釈を持つております。法律家でないから此れを述べられども、これはやはり歳出の予算を、増額予算を議會が出すといふことは憲法の歴史、予算の歴史からいって間違ひと思ひます。やはり予算編成権は絶対に政府が持つべきものであつて、或いは政府でなくとも、議會の特殊な機能としてやつて、一般的に増額のことを議會が持つといふことは許されなかつたと思ひます。これは憲法の歴史の上で、特にアメリカの歴史の上では、憲法の歴史、予算の歴史の上ではそういうことをするといふと、議員といふものは勝手に相互に党派と党派とが協定をして予算が無限に大きくなる、それが非常に弊害のあるものであります。そういうことは絶対に認められなかつた。ですからやつぱりそういう憲法の解釈はよくないと思ひます。つまりそれ故に、やはりこういうふうな規定されておりますといふと、原則としては議會は増加は無論できない。削減も恐らくは議會のほうから申入れることは非常に困難である。

それから第三の年度のことですが、年度割につきましても、私は三年とかいうのはよくないと思ひます。今の事業を考えますといふと、やゝばり例え

ば軍備の増強計画といふようなものを考えましても、二年や三年でそういう計画を立てるといふのは無理です。やつぱり五年計画とか七年計画とか、日本の過去においてもすでにあつた。又世界のどこでも五年計画くらいはやつておるのですから、日本でもそのくらのことは必要じやないかと思ひるので

す。

○参考人(金森徳次郎君) 今ちよつと私の申上げる部門についてお答えをするのであります。私どもは実質を議論する前に、与えられた憲法の規定の中で我々はどういう余地を持つておるか、こういうところで始終議論をいたすのであります。大内さんの言われた増加修正を予算の上でやることは財政的には悪いといふことは、恐らくその通りであらうと思つておりますけれども、憲法的にそれが許されるか許されないかといふことになりまして、おのずから別問題になるのであります。昔は絶対に許されなかつたといふことを、我々もそういう氣持を持つて、疑いを持ちながらも或る場合にはその解釈に服従しておりましたけれども、現行憲法ができ上るときに種々な過程において、少くとも或る範圍においては国会は政府の提案した予算以外に増加をすることができるといふ解釈をとつております。その解釈は、財政法の中に認められておるいわば技術的な面でありまして、この実質的な善悪に触れておるわけではございません。

そこで次の問題に移りまして、これとは違ひますが、すでに確定されたところの予算を議會で修正することができるといふことになりまして、今

度は憲法的な技術的な問題といたしまして、若しも予算が確定したという後におきまして、議會が一方的にこれを削れるといふことであります。これは憲法上果してできるか、相当大きな問題になるわけでありまして、つまり憲法上所定の手續を経て確定したものは、又憲法上所定の方法によらなければこれを變更することはできない。予算は憲法上所定の方法においてできたものであります。そういったところを、これを若干修正をいたしますとどこも、憲法の認むる方法によつて修正しなければならぬ。そこで憲法の規定に戻ります。今までの解釈の、一部の認むるがごとく予算は内閣がこれを提出するといふことを強く推して見ますと、もう金輪際内閣がその修正を提出しない限り、何ともその削減はできない、こういう結果になつて行くのであります。どちらがいかどうかといふことは、私もどこかに結論は出せませんけれども、ただ私は憲法をそういう窮屈なふうには解したくないのであります。従来こういうものに鬼面を被せまして、如何にもこれが恐ろしい窮屈なものであるがごとくに扱つて来たところに官僚的弊害を認めるのであります。これをできるだけ除却するように、余裕あるものとして私も

はいつとも憲法を解釈したいのであります。それから、よしんばこの継続費予算が、憲法的にはつきり確定しておりますけれども、これを何らかの方法によつて憲法に抵触することなくして国会が削減する途が考えられないものだらうか。若し考えられないといふなら、これは法律を作つてもできないこととでありまして、憲法そのものを改正

しなければならぬから、そういうようなところまで進まないで、何らかの方法で継続費予算も他日国会のみの意思によつて動かすことができないか、これを疑問として提供したわけでありまして、それに解釈の途があるかないかといふことになりまして、今日にわかにその結論を出せませんけれども、併し私も提案権といふものに非常な興味を持ちまして、提案権は一種の便宜方法か、主として今日では便宜方法から来ておる、国会こそ最高の意思決定機関である、こう考へておりますから、或る程度にここにゆとりがつくのではないかと。そこで先ほどおつしやいましたように、この年次割の予算が出たときに、国会がこれに對して削減或いは縮小の議決ができるものかも知れない、或いは又あらかじめこの継続費予算といふものの基本的な性質の一つ、いわば条件を附するとき、これは一遍できた予算ではあるけれども、こういう条件を法律で備えておいて、他日国会が不適当と認めたら政府の意見にかかわらず削減ができるという途を講ずる余地もあるといふただけのことでありまして、つまり憲法に抵触せずしてそういう途が考えられるのではないかと、この心持を述べたわけでありまして。

○小林政夫君 先ほど大内先生の御答弁でちよつと私の意味をとり違へておられたように思ひますが、私は国庫債務負担行為が三年となつておるから継続費も三年といふので言つたものではございませぬ。一定の五年なら五年、七年なら七年といふ常識的な最高限度を置く必要が一応起きまして、債務負担行為についても国会の議決によつて

延ばすことができることになつておるわけですね。目安として七年なら七年、五年なら五年といふ年限をきめまして、又必要によつては国会の議決によつて特例を認めてもいいといふような一つの限度、年限の限度を置く必要はあるかないかといふ意味でございまして。そうすると今金森先生のお説だと、やはり国会が憲法上、金森先生のお氣持としては、憲法上は差支えない。併し一応こういう第十四条の二のような規定ができると、やはりその項の法律は増額をするといふような法律の規定を設ければできる。若し我々がそういう意思を持てばそういう法律を設けて置く必要があるのだといふことになるわけでありまして。

○参考人(金森徳次郎君) ちよつと私に与えられたほうだけお答えを申し上げます。これは私どもは研究をしておりませんが、非常にその解決に悩む問題ではありますけれども、併し要するに国会が最高なのだからして、国会の解釈といふものが或る程度のごとをきめて行く力があると思つております。この継続費予算といふものは、それだけの条件を初めから処理するのだといふように法律でおきめになれば、それが恐らく非難なく通つて行くものでないか、こういう氣持は只今のところではしております。

○参考人(大内兵衛君) お答えいたします。お説の通りやはり一定の期限があるほうがいいと思ひます。

○木村八郎君 これは金森先生にちよつとお伺ひしたいのですが、只今一定の条件が備わつた場合、増額修正や何かしてもいいといふようなお説です

第六部 大蔵委員会會議録第四号

昭和二十六年十二月十四日【參議院】

七

七

が、そういう場合には条件というのは一応、例えば財源を明記するとか、そういうようなことの意味ですね。

○参考人(金澤徳次郎君) 一体予算というものが、歳入歳出がびつたり見合わなければならぬという事は予算を作る上技術的な条件であらうと思ひます。又法律もこれを要求してあるかも知れませんが、憲法のほうの立場としてはそこまでは要求してないのではありません。要するに政府が支出するに、国会のはつきりした承認を経なければならぬ。まあこういうだけのことでありますから、今お尋ねになりましたような場合に、財源とくつつけることが正しいかどうかということ、実は憲法のほうから言いますと、無関係の問題のような気がしております。今私が申し上げましたのは、この条件と申しましたのは、どうもこの一方的にはつきり……一方的は関係ございませんでしたけれども、継続費予算というものを、憲法の認めておる予算としてはつきりきめてしまふと、この予算というものは憲法上の力を持つて来るわけでありませう。憲法上の力を持つて来るから、政府はその予算に従つて如何にも支出ができるのであります。国会が何と争つても政治問題になるだけであつて、法律問題にはなり得ないということになります。それを防ぐためにはどうするかと言へば、継続費予算が、政府が反対しても国会の力で或る程度縮小もできるといふ途がなければならぬのであります。ならんけれども、この憲法というものはまあ窮乏なものでありまして、出来上つてゐる憲法の規定を推して行く、うまくそういうことができるだろ

うか、この疑問が起つて来る。その疑問が起つて来るに際して議論の種になりますのは、予算を提出するのは政府である、まあこういうことになつておりますから、修正も又一種の予算であります。そこで政府がその部分について全然議院に提出いたしませんとなつて、国会でこれを削ることは非常に危つかしいものになつて、果して理論上成立するかどうか、私にはちよつと結論がつかぬわけでありませう。いづれは年度割でこの継続費も毎年度の予算の中に出て来るのはありませうけれども、併し年度割の金額というものは、予算を提出するという意味は持つていないのであります。ただすでにきまつておるものを一度数字の中に現わして総額のところに着いて来るようにする、これだけの意味だということに今までの解釈ではできておるわけでありませう。その解釈が正しいとすると、年度割の中にそういうものを載せても、どうも国会のほうで政府が出したものを修正するのだと言つて、これを削減することがやや議論の種になつて来ると思ひます。

そこで最後の問題として、若しもこの継続費予算というものはそういう運命を背負つて、国会が他日必要と認むれば、国会だけの意思で削減できるようなものとしてこれを規定するということがうまく行かないものか、これもまあ問題になつて行かして、何やら行きそなうな気分はしてゐる、こゝういつたようなことを言つたわけですね。

○木村義八郎君 非常によくわかりましたが、そこで我々まあ一番問題にしておりますのは、この憲法上から見ま

すと、予算制度の民主化は、憲法上の意味で考えますと、議院に反映された人民の意思を尊重することであるとすれば、長期予算と、長期の財政計画は、一時の意思を以て、長期の意思を拘束するものとして、民主化に反するようには思われるわけですね。ところが行政上の意味の予算から見ますと、予算制度の合理化ですね、それから最近の近代的な予算から見れば、企業会計的になつて来まして、どうしても継続的になつて来ますね。必要とする……。

○参考人(金澤徳次郎君) 先に申しました条件附というものが、多少まあ疑わしいところがありまして、これは議会の多数の輿論で、こゝだとはつきりしておるような意見がきめられないとい

うと、ちよつと私としては臆病な考え方を持つておりますが、これは或る程度説明のつくことでもあらうと思つております。

それから次に普通の予算以外の何か違つたもので、事業その他の長期計画に合せるようにする名案があるかないかという点であります。これはこの国でも相当の点に苦勞をしてゐるのではないかと気がいたします。と申しましますのは、例えば私の聞いた話であります。アメリカ合衆国では過年度支出と申しますか、予算年度の後、あとからこゝう出て来るようなものを二年間分認めまして、幾らかそこをゆとりをとるといふような方法があるといふふう聞いております。そのほかいろいろなまあ便法を考へておるような気がいたします。或いはイギリスあたりは、これも聞いた話で精密には規定に當つておりませんけれども、予定通りプログラムというやうなものを作つて、それに従つて予算計画の基礎を固めまして、そうしてそれがましますと、政治慣習として、国会はいつもプログラムに従つて、次年度以後の予算に協賛をして行く、つまり妙なもので、多分政治の習慣だろつと思ひます。こゝう精密な計画を立てておいて、それは憲法上の予算ではないけれども、併し運用の實際においては、政治道徳上きちんとそれを守つて行くのだ、こゝういう習慣ができれば、こゝに解決の途はあるかと思ひます。けれども、ただそこまでの考えが日本の現在の情勢でうまく行くのであろうか、こゝがよくわかりませんので、この只今の我々の憲法は、今もちよつとおつしやいましたように、憲法とい

う窮乏な筋道の線をこしらえて行つて、而も實際上或る程度まで世の中の必要を満たすようにするといふ、まあ加減を持つておらまして、この予算に關する規定が多少あまいになつております。だから非常に極端に、例えば千年の計画を以て継続費を作るといふやうなことは、この憲法で許してないであらうといふのは、毎年度とかいふやうな言葉の拡張といふものは、さう遠方もなく広く及ぶものではなからうと思ひます。そこをゆとりと見えて、この憲法は一見表面窮乏なように見えつつ、若干そのゆとりとを以て、實際の政治もその変化に合せられて行きますならば、先ず無事に行くものではないかと思ふのであります。私どもの個人的な見解でありませうが、世の中の現実の仕事をしておるかたへは、理想に馳せて行くのであつて、常に心の思うところに方策を立てて行く、これは非常に正しいと思ひます。併しこの憲法というものは臆病なものでありまして、余り行き過ぎない。併し窮乏でもないといふところを狙つて進んでおるのであります。この予算の規定が会計年度という言葉をいつつも、会計年度は何であるかといふことはつきり憲法の中できめなないで、そこは法律等においてゆとりを以て行く、こゝういう形をとつておりました、会計年度は別にきめてくれなけりや、どんなふうにも勝手にできるかといふとそれはできない。そこに言葉の持つてゐる味わいが出て来ますから、何ら限定をするといふのはさういふ線とつて行くようにできておりま

すから、それ以上智慧はございませ

○木村八郎君 憲法八十六条のすね、金森先生にお伺いしたいのです。が、「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、云々」というこのときの予算の意味は、財政法十六条に「予算は、予算総則、歳入歳出予算及び国庫債務負担行為とする」と、こういうように十六条においては予算というものを大体三つに分けておいて、それを包含しておるわけですか。八十六条のほうの予算の意味は、大体歳入歳出予算というふうな意味に解すべきかどうか。やはり国庫債務負担行為とか予算総則というものをひくるめて、そのときにはそういうものを予定して解釈されたかどうか、その点がちよつとお伺いしたい。

○参考人(金森徳次郎君) この予算という言葉はどう考へて見ても広い意味と狭い意味と二つあるような気がいたします。八十六条の予算というのは広い意味の予算の中の一番狭い標準的な予算という、いわば今おつしやつた歳入歳出についての国会の承認を本旨とするものであつて、債務負担のようなものは狭い八十六条の予算の外のものであるような気持で今まで解釈して来ているのです。

○菊川孝夫君 田上先生にちよつとお伺いしたいと思いますが、まあフランス憲法とそれからドイツの憲法のやり方を比較して、当然或る程度の制限を加えたほうがいいと、こういう御意見を拝聴いたしました。私たちもこれはできるだけ制限をしておかなければならないと思うのですが、政府の提案した理由といたしましては、理由

書にも書いてございまして、継続事業の円滑な遂行に資するためこの継続費を設けたと云う言つておるのであります。それを具体的に説明を求めると、例えば河川の改修であるとか、或いは道路の建設、それから電線の開張等の国土開発計画、それからもう一つは災害の復旧と、こういったような面にこれを活用して行きたい、こう言う。何回聞きまして、それ以外には今のところこれを使う意思はない、という説明でございまして、特にそういう事業に限つては或る程度の設備を設けなければならぬし、単年度であつた場合にはなかつて、単年度でないでやるんだと、こういう説明であつたのでございまして、そういういたしますと、むしろいろいろ必要はあるだろう、併し制限しなければならぬということになりますと、差当つて今大内先生が言われましたような、まあ軍艦建造と、そういうような問題は今憲法の問題もありまうからないのではありませんが、そういう事業に限つて一つ認めて行くという方法を、その点についてこの条文を修正したほうがいいじやないかと、先ほど小林君からお尋ねがありました。が、数年に亘るものにつきましても、これは各五十年計画というのを持つておられますから、五十年くらいに限度を限つたらいいのではないかと。そうしますと先ほど申し上げましたような点が解決できるのじやないか、こう考えますが、この点について第一に御意見を伺いたいと思ひます。

次にこの継続費がきまりまして、毎

年の年割額が予算の面に現れて来た場合に、これを国会において削除したり或いは修正する、まあ減額、今の増額の問題はちよつと、まあ憲法上の政府の予算提出権の問題から問題があると思うのですが、減額等につきましても、そのときの情勢によりましては、或る程度しなければならぬ場合も起きて来ると思つておられますが、議会はこれを、金森先生のお話では何とか解決で、そういうふうな固く考えずに憲法の解釈からできるようにしたいと、こういうお話でございまして、これは政府のほうの答弁では、どうも速記録を見てもこれはできるといふふう

に政府のほうでは言つておられるのでございまして、只今の先生がたのお話では、継続費は一旦計上されたら、これはもうできないうんたというふうに聞けたのでありますが、これはそのときの情勢、殊にこういう物価の変動の激しいときでありますから、その物価上昇率の判定につきましても、政府の上昇率の判定と国会の上昇率の判定というものは、これはもう数字に現れたばかりでもいけませんので、これらの点を勘案しなければならぬで、これら他の事業との振合い等から見ましても、例えば利根川の改修と、東京から大阪までの国道とどちらを先にしなければならぬかということになつた場合に、或る程度利根川のはうへ先に廻さなければならぬ、国道のはうを少し削つて向うのはうに廻さなければならぬと、こういうことができるといふように政府当局のほうでは答弁があつたように我々も思つておられるのでありますが、こういう点について、できるものか、できないものか、実際問題としては

困難だと思ひます。法律的に可能であるとしてもなかつて、実行できるかどうか、又政治問題としてどうか。それから先生がたの財政法上のお考えからいって、できるかどうかという点をお伺いしたいと思ひます。

次に計画と予算、これは予算が金額として予算書になつて、その附屬書類として当然計画書は出て参るわけでありまして、そういういたしますと、先ず初年度におきまして仮に東京、大阪間の大国道を建設するという事で、五十年計画で一千億とすると、毎年二百億出すんだと、併し初年度は静岡までは附いておる。そして二百億と認められておる。そして物価が上昇したために沼津で打ち切らなければならぬということになつた場合には、これは一体計画は静岡というところを認めてあるんだが、沼津で打ち切られる場合には、これは国会の承認を得ずに、政府は単独でやるか、それとも補正予算を出してもその計画通りやるべきものか、又仮に浜松まで延ばせるということが、物価の変動でできた場合に、政府の独自の見解でその金を使つて浜松まで工事を延ばしてやるか、それともその残つた分を翌年度に繰越すべきものか、継続費の建前からいって、どつちにするんだと、こういう点について一つお伺いしたいと思ひます。計画と金額の問題。

それから第四番には、この継続費につきましては特に政変の時の場合、内閣の変わったような場合には、当然財政政策も内閣の更迭に伴ひまして変更すると思つておられますが、前内閣におきましてはまあパンを優先だといふわけ

で、生活保障の問題をうんと取上げておる場合と、それから次に内閣が変りまして、警察予備隊の増強に主力を注がなければならぬといふふうで、これはまあ方針が変ることはあり得ることだと思ひますが、その場合に当然継続費がひつかつて、何年間も長い間の継続があるとするならば、それは政府の更迭という意味が、この継続費に携はされて非常に困難になるんじやないか、こういう点は一体継続費との関連をどういうふうな調整するんだという点について一つお伺いしたい。

○参考人(田上彌治君) 今のは御質問がたぐさんございまして、十分にお答えできるかどうかわかりませんが、初めの第一点のところは私も格別につきりとした意見はないのでありますけれども、できるだけやはり範囲は限定するほうがいいと思ひます。さうして、さうしてさういふ種類の事業というところにありますと、余りよい智慧がないのであります。まあ要するにこの十四条の二という原案に対して格別修正する現在のところ私よい智慧はないのであります。ただ年度のはうは、先ほど大内先生からもお話がありましたように、或る程度、小林さんの御意見もございまして、五年とか七年とかいうふうな、数年といふところを、或る程度限定することは結構ではないかと考えます。格別法律的なままとつた意見ではないんであります。

第二の、一旦年割額、まあ数年間一括して継続費がきまつた場合に、その後翌年度以降の予算における年割額を減額或いは変更することが、できるかと、これはもう先ほどから大内先生も

御意見ございましたし、金森先生からも御意見ございましたが、やはりまあ私どもも多少は議論が実はあるのであります。勿論年度の途中で変更する、修正する場合は、これは予算の修正でありまして、政府のほうから提案がないと、ちよつと無理ではないか。勿論増額ではなくて私の申し上げているのは減額のほうであります。増額のほうはやはり政府のほうに一応現在のところでは提案権があることになつておりますから、政府が特に希望しないのにこの国会のほうで特にこの予算は少な過ぎるからもとつと殖やせというふうな注文を付ける、その意味において増額の修正をなさるということはどうも余り意味がないように思ふのであります。この点実はまだよく私は考えていないので、現在の気持は増額はやはり原則として政府のほうの側の発案によるべきように思ふのであります。ただ実は減額のほうが問題になつておるのであります。減額は今の側で予算の修正ではなくて、年度の途中で修正するのではなくて、毎年割額が別に歳出のほうの予算の中に計上されておるわけでありまして、これを変更する、減額する、或いは単に或る年の年度の割金額を減らすだけでなくて、將來にずつと亘つてその問題の継続費の金額を減らすということができるかどううか、この点であります。私は一目きまつた場合にその基本的な継続費そのものを變更しないで、そうして年割額、或る年、たま／＼年度の金額だけ増額を動かすということはちよつと理論上おかしいので、勿論全体の減額、將來に亘つての減額ということになると思ふのであります。これはやはり政府

のはうからそういう減額の修正の発議があれば、これはもう勿論できると思ふのでありますけれども、今の実は御質問の中にございました何か政府のほうでそういう答弁があつたと、説明があつたというお話でございましたが、自由の国会のほうで減額できるというふうなお話でございますが、ちよつと私にはよくわからないのであります、これは政府の同意がなくて、つまりむしろ政府においては減額を希望しない場合であつても、国会のほうで強く一方的に減額することができ、こういうお話なのでございませうか。

○菊川孝夫君　ええ、その通りです。

○参考人(田上權治君)　で、若しその点になりますと、ちよつと私も今はつきりしないのであります、継続費というものを特に数年度に亘つて一括して国会で議決する、これはやはり将来の見通しを或る程度政府のほうで立てるのに必要であり、或いは便利であるということだと思ふのであります、でありますから国会が政府の意思を問わないで自由に……その程度もございませうが、減額できることになるものと、どうも程度如何によりましては継続費を認めることが殆んど無意味になるのじやないか。これは甚だ専門外のことでありまして、ちよつと判断が間違つておるかも知れませんが、言ひ換へますとやはり憲法上は勿論、一般論といたしましては予算の減額はできませんのであります。ただ継続費の場合におきまして金森先生がおつしやいました、憲法で言う予算で、すでにこれらはもう数年度に亘つて予算が確定したものであるから、その継続費の限度では、その年だけではなくて、数年度に亘つて

て確定したのであるから、これはもう政府のほうから特に修正しない限りは絶対に減らせない。年割額というものは、これは特別な国会の議決を求めて出したのではなくて、ただ注意的に参考までに書いたので、年割額の部分については政府の特に議決を求める意思表示ではないのである、こういうふうに向つたのでありまして、私もその点は甚だ問題になると思うのであります。従ひまして憲法の予算の解釈、八十六条の予算の解釈でありますが、これは原則としてその年、毎年の歳出或いは歳入についての議案であらうと思うのであります。従つて継続費というのはその例外であり、だからその例外の部分は若し当初から国会のほうで条件を付けて、これは将来において修正する、減額するかも知れないという条件が付いておれば憲法上は差支えないように考えるのであります。そこでその条件ということになります」といふと、或いは財政法の上でその減額について、できるということを注意的に規定するほうがいいのではないか。これは甚だ独断的な意見でございますが、若し、政府の答弁があつたということでございますが、この原案のままで以て自由に国会のほうで減額できるといふことであればその必要はないようでありますが、私は継続費について政府の同意がある場合は勿論結構でありますけれども、自由に減額できるといふことについては多少疑問を持つておるののであります。この点併し、先ほどからいろいろ御意見もございまして、もう少し勉強したいと考えます。

それから最後のときでありましたなか、その次の例えは非常に金額がイン

フレで以て足りなくなつた。そこで当初の予定した計画、或いは沼津でありますか、静岡でありますか、予定通りにその事業が執行できない、そういう場合にどうなるか。或いは逆にもつと道路を延長することができるといふことであります。これは私どものまあ従来の常識であります。予算は政府に金を使うことを国会が許すのであつて、使う義務を課すといふところまでは行かないのじやないか。でありますから、若し静岡まで道路を築造するといふに、その意味で継続費が取つてあります。若し金が足りななればこれはどうも止むを得ないことであつて、それを何とかはかの方法でそこまで……沼津以上に延長する。無闇に事業を執行する政府側に義務があるといふふうには考えていないのであります。それから又反対に金が残つた場合に、それならば当初の計画以上に、或いはそれ以外のところまで事業を行う、まあ延長と言へば同じ計画かも知れませんが、併し静岡を低松から延長するといふことは、その意味においては新しい事業なのでありますから、その点はやはり一応当初の目的外において金を使うといふことになるわけでありまして、私はそれは当然にできないといふふうに、最後の点には考えるのでございます。

○菊川孝夫君　今の場合は、ちよつと最後のお答え願つた分でございますが、こういうふうに申上げたのです。が、五年計画で、大阪まではずつと作ることになつておる。そうすると、静岡までは初年度であるが、そうすると、初年度で経費が余つた場合には、これは継続費の性格からいつて、五カ

年かかつて大阪まで行くということになつておるのであるから、できるだけ金を使つて、その年度内にその金が残つた場合には、又浜松まで延ばすといふことは、これは当然継続費の性格上できるということを政府は言つておるのでありますが、そうするとまあ今先生のお話では、それはそうじやなくて初年度はこれだけ、二年度はどこまでといふことになつたら、それは繰越しとして、剰余金として残すべきである、こういうふうな考えでございますが、年割額を定めて、その事業計画もついておる、こうした場合……。

○参考人(田上藤治君) 今のは私が間違つて申上げましたが、そうではななく、私の申上げましたのは、最初からその或る年の年次計画が、それが繰越までといふのではなくて、継続費そのものの全体の計画がまあ繰越までであるといふ場合をうつかり申上げたのでありまして、金額が繰越し継続費の場合でありますと、翌年度に繰越しして使用できるように、計画のほうも、私は若し金額のほうで以て余裕がありましたならば、翌年度分に入つて事業計画のほうも着手してよいのではないかと考へます。

○田村文吉君 大内先生にお伺いいたしたいのでありますが、お話の中に継続事業をやつておるうちに恐慌といふようなことが起つて、かなりに財政的に非常に変化が起るといふような場合には、減額されるようなことも止むを得ないのじやないか、かようなお言葉がありました、増額権は無論ない、ない、と同時に減額することも無論ないといふやうな言葉があつたように伺つたの

ですが、この先生の本当の御意見はどういうふうに集約されるのか。

○参考人(大内兵衛君) 先ほど私は恐慌の例を言いましたけれども、恐慌でなくてもやはり先ほどの御質問の中にありました政治的……政府が変更というように、そういう場合にはやはり継続費を、全体として予算の計画を変え、特に継続費について変えるという必要は必ず起る。然るにもかかわらず、一方においてはこの規定によりまして、……この原案の通りの規定であれば、そういう場合に継続費を削るといふことは法律上も事実上も不可能であります。それ故に私の具体的な考えは、若しこういう規定でこれを継続費をお置きになるならば、必ず継続費というものはそういうときには議会が削り得るという条文を附加して置くべきである、もう一つ作るべきである、そういう意見であります。

○田村文吉君 ところで金森先生にお伺いしたいのですが、若し財政法等において、修正してはならないというような規定がない限りにおいては、現在の憲法の解釈上から言えば、これは減額ができるのじやないか。減額したいと思つたら、後年に減額してもいいのじやないか、こういうようなふうの御意見にお伺いしたものであります。が、今大内先生の御意見は、この法律に若しきような考えがあるならば、はつきりと入れておくべきだ。金森先生にお伺いしたいのは、それは入れなくとも、特に反対の規定がない限りにおいては、憲法上の解釈から言つて、後年において減額するというようなことを、又増額するというようなことも、国会の一方的の意思の決定によつてで

きるものである。こういうふうにお伺いしたのですが、その点如何でしょうか。

○参考人(金森徳次郎君) 今私の申し上げました点は、一つの試みの意見として申し上げたのであつて、相当の問題は疑問の多い点であると思つております。私の申し上げました諸点は、若し具体的問題について、政府は同意をしないで、政府から国会に提出せられた予算案というものがあれば、国会はこれを受けて修正することができ、だからしてそのときに削減という道ももとよりあり得るのだという一つの見解を述べた。ところが、これはあとで又進み足して申し上げましたが、継続費予算というものは、今までの解釈によりまして、一番初めに議せられたときに確定してしまつておりました、二年目以後にこれを出すのは、ただひからびた数字をそこに出すだけであつて、実質的には議会の承認を求めてはいないのである、これがまあ定説であります。そういたしますと、数字を並べてここに出して、国会は修正する機能をもち得ないということになりますから、本当の予算として提出せられたらいいのにかかわらず、その状況でありますから、どうも修正する権能を持ち得ないということになるのではないか。それで先ほども申し上げましたが、あらかじめこの法律の中にかくのごとき継続費予算の条件として、他日国会は自分の意見で削減することもあり得るという、まあ条件を付したらどうだろうかという意見を試みに出したのです。併し試みに出したというのとは、相当これは疑問の多い点でありまして、国会が最高の意思決定者でありま

すから、両院の意見等がその解釈について、こういうことはできるかと皆さんが御得心ができれば、我々もその氣に強くなつて主張し得るのであります。そこにはなほ疑問がないではございませぬ。何故かと言へば、予算というものができ上つた途端に、その憲法上の力を持つて来るものでありますから、その憲法の趣旨と違ふような、それを抑圧するような条件を附するといふことが議論にはなり得るものと思つております。私もこれはこの問題は今日伺つただけでなかつて急に結論は出ませんけれども、若し一番安全な方法を選ぶものとすれば、議院が必要と見られた場合に、この継続費予算を修正して或る形のものに作り直して、改めて国会の議決を求めるといふような議決を議會でなさつて、そうしてこれを受けて政府が予算を修正する案を提出しなければならぬといふことの義務を負わせる。その規定をこの法律の中に書いたらどうか。これは今まで申し上げませんでしたが、直接に条件を付けるといふことが、何やら疑問を引き起す可能性があります。そこで国会の議決によつて、政府が更に案を提出すべき義務を負う、この義務に違反すれば政治的に政府の責任になる、こういう形のものが出ますれば、或る程度目的を達するのじやなからうか。それに先ほどもした上田さんがおつしやつたかと思ひましたが、一体継続費予算はこれを信頼して仕事を進めて行くものでありますから、あとからばらばらに変わるというところは相当重大なことでありまして、だからこれを要するにしても尊重な手続をとる必要がありまして、そんなふうな風に形をこしらえて申しま

すれば、継続費予算の、その金額その他について国会においてこれを修正する必要を認めるときには、政府はその趣旨に従つて継続費予算を修正する義務がある。このような規定ができたなら、何かまとまつて行くような氣持もしているのです。

○菊川孝夫君 関連して……今の金森先生のお話で、国会が削除するのは、継続費の定説から行つたならば、最初に総額をきめてしまつてある以上は、あとで年割額その他を要する権限がない。そうして、そういう約束をするのでありますから、そういう変更の余地がないといふのが定説である。ただひからびた数字が毎年割額として予算の中に数字上出て来るだけだ。こういう御説明がありましたが、そういうしますと、反対に政府は予算の提出権がございまして、議決権がございまして、きまつてあるものを政府のほうでも削減して出す。これは権限がないものと解釈してよろしうございませうか。その点について。

○参考人(金森徳次郎君) 今のような場合は、政府の一存でどうすることもできません。ただ新しい予算、つまり過去の予算を修正する新しい意見としてそれを国会に出して、そうして国会がこれに同意せられれば、それはその意見は一致するわけでありまして、修正ができますが、政府一存でこれをやるというところは少くとも予算の目的から言つて筋違いであるといふことになるわけでありまして。

して出すところの権限があるわけでございますか、その点について。

○参考人(金森徳次郎君) 国会に対して議決を求める意味で出す、これは権限があると思つております。新しい予算を作る形と同じような趣旨でございませぬ。

○木村福八郎君 金森先生にお伺いします。先ほど憲法の八十六条の予算という意味は、実質的には歳出入予算といふものが予定されているのだ、こういうお話でございまして、この歳出入予算になりまして、これは原則として大体一カ年を指すことが原則になつていて、この継続費を認める根拠として大体毎会計年度といふことを一カ年のうちに窮屈に解さないといふことと、予算の中には財政法で、予算総則と、歳出入予算と、国庫債務負担行為と、三つあるのだから、そういう広義に予算を解釈して、拡張解釈すれば、この継続費は何ら憲法違反にならないと、こういう解釈を政府は取つていないのであります。併し只今の金森先生のお話によりまして、大体実質的に歳出入予算といふものは八十六条の予算という意味であるといふと、継続費の、これは単なる契約の債務負担行為ではなくて、歳出入金を出すほうのこれは同時に帯びることになるのではありませんか、憲法に抵触するやうな気がするのですが、政府のほうでは予算という意味を財政法のように広く解釈しておるやうです。そこでどうも、政府はこじ付けるために広く解釈したと思ひますが、その点は憲法の違反にならないものかどうか、伺いたいと思ひます。

○参考人(金森徳次郎君) ちよつと問題が非常に複雑な問題になりました、私の誤解があるかどうかは存じませんが、私はこの憲法は旧憲法と違ひまして、非常に規定が緩やかにできておりまして、一切財政的な問題については国会の承認を経るということを八十五条に書いておるのであります。だからその八十五条の意味でとりますれば、今一般に言われておる予算外の契約を許すようなものも、もとより八十五条のほうには入つて来るのであります。併しながら八十六条で毎会計年度の予算を作成するということは、そういう広い意味の予算の中で、数字に現わして示すところのいわゆる通常の予算を八十六条が抑えておるものと思つております。でありますから、財政法以外の規定において予算という言葉を使うときには、これは自由であらうと思ひます。併し八十六条の規定は歳入歳出に關する一番標準的な行為を抑えておるのであつて、オイビカルなものとは私に考へております。そこで今の継続費予算というものがどういふことになるかと言へば、私の解釈では、継続費予算も八十六条の中に入つて来なければならぬものである、こういう気がいたします。そのとき邪魔になる規定というものは、毎会計年度という言葉が出て参りました、この毎会計年度という言葉は大よそ一年を予想しておるのじやないか、それに例へば五年の継続費が入つて来るということ、八十六条に違反するのではないかと、こういう疑問が出て来るのであります。だけれども、私自身としては當時憲法審議のときに説明しておきましたが、八十六条は標準的なものを抑えておるのであつて、これに對して若干の特例が出て来ることは大よそ認めておる。そこで八十六条の毎会計年度ということ、何とも一年と書いてあるわけではなくて、考へる基礎はこの会計年度は具体的に言へば一年半、或いは二年になつても、やや扯けて行けば五年、六年になつてもよろしかろう。だから繰越支出のごときものは毎会計年度の予算だろつと思ひますけれども、根拠を申上げれば、やはり八十六条……常識的に言つては一年間の予算でありますけれども、この毎会計年度の予算という言葉の中に入つて来るものだ、こう考へております。そこいらの考へ方が人によつて違つておると思ひます。私も最初は初めからその考へておると思ひます。会計年度ということにしろ、な附屬物をつけて不明瞭な嫌いはあります、これは予算が複雑だからしょうがない。現に特例ができておる。更に将来に向つて一歩進めて特例ができないとは言われない。こう思つておりますが……

○参考人(金森徳次郎君) 会計年度という言葉は憲法の言葉でありまして、これを憲法以外のものが限定すること、本質から言へば執行規定……限定ではございません。だから、若しも会計法によつてこれと違つて、例えば継続費予算というものができまされば、それは憲法上の会計年度に當る。併し財政法上の建前の会計年度に當るか當らないかは又別の問題になる、こういう気がいたします。憲法は別に説明を加えずして毎会計年度という言葉を使つておりますが、これはこれを具體化されて行く法律によつて中味がきまつて来る。今まで作つた財政法がそういうきめ方をしておるといたしまして、今後それを別な意味に使うことは、立法的には作ることではできないわけでありまして、今度継続費予算というものができれば、その予算の規定に従つて憲法の会計年度の中味が被つて来る、こういうふうな氣持を持つております。そういったしますと今の繰越支出なんというものは到底説明のできないものであります、これを会計法、財政法には一年、こう言つておきまして、すぐ自分でそこを見て二年間にする、こうしておきまして、その考へ方と同じように行くものと見ております。

○大矢半次郎君 私は今御説明に對して、こういうふうな解釈はできないものかと思ひます。それは八十六条の毎会計年度の予算、これは先生の仰せの通り、歳入歳出の予算である。そして今の継続費の次年度以降のもの、この毎会計年度の予算のうちに入らないで、むしろ憲法第八十五条の國費を支出する、それには国会の議決に基くことを必要とする。こういうふうにして、八十六条の毎会計年度のうちにに入らないが、八十五条の規定によつてそれは国会の議決を以てやつて行ける。これは広い意味の予算に入るが、八十六条の予算のうちには入らん。それは繰越の場合は、全くこれはその会計年度の成立予算のうち一部特殊の事情によつて翌年度に繰越するだけのみ出た程度のものであるが、継続費のようなに次年度以降何年間にも亘るようなものは、どうしても六十六条の毎会計

年度の予算のうちには入らん。当年度のものに入らんけれども翌年度以降のものに入らん。翌年度以降のものは憲法上可能なるものは第八十五条によつて初めてできるんだ、こういうふうな解釈はできないのですか。

○参考人(金森徳次郎君) 今のお考へは、私どもの前からの習慣的に知つております旧制度の継続費予算の考へとは少しく違ひますけれども、そういう趣旨を以て継続費予算を作るといふことは十分考へられると思ひます。だから今回お作りになります継続費予算の性質が、当年度については八十六条の予算の要件を満たしておる。第二年度以降においては八十五条の要件を満たしてきておるといふお考へは、いゝば創作的な将来の制度を考へる意味においては一応成立する御意見だろつと思つておりますが、ただやや結果が違ふんぢやないか。私も専門の知識を持つておりませんから、直截簡明には答えられませんが、恐らく継続費という趣旨になりますと、恐らく継続費予算の年割額を第三年度以降に出しますときにどういふふうに解釈すべきかといふことになります。私どもの前に御説明申上げた考へ方は、第二年度にもひからびた数字をそこに並べただけで、今の考へによりますと、何かやはり八十六条の予算の中に入つて来る。その新しい年度の予算の中に入つて来るということになりまして、意味が少しく變つて来るかも知れませんが、実行の上にはそういう継続費予算をお作りになりましたも、説明は十分つくように思ひますが、細かいところはまだわかりません。

○大矢半次郎君 それで今の考へ方によりますれば、次年度以降継続費のほうは八十六条の毎会計年度の予算のうちに入らん、いわゆる国会の審議は経ておるが、ただ総体の予算案をまとめる關係上、数字は一応計算されるけれども、国会の議決を経ないでいいんだ。国会の議決はそれより八十五条によつて前年度、それより前の年度に經ておる。こういうふうにしておけば非常に解釈がすりりとされるような氣がしますが、如何でしょう。

○参考人(金森徳次郎君) どうも十分研究ができておりませんが、何とも即答はできませんけれども、確かに一つの解釈の途にはなるような氣はいたしますが、まだどうも研究しませんが、本當に判断がつかません。

○木村福八郎君 一つお伺ひいたしますが、継続費制度を作つた場合、各省が割拠的に継続費をどん／＼競争的にこれを獲得するといふ弊害が出て来るので、それを防ぐためにこの予算の編成権を大蔵省から内閣に移したほうがいいんぢやないか。先ほど大内先生の御話からそういうようなことが考えられるのですが、その点一つ、もう一つ、先ほど金森先生にお伺ひしました会計年度の問題、この二つについてお伺ひしたいと思ひます。

○参考人(大内兵衛君) 簡単にお答えします。この予算権を大蔵省以外のところに移すといふのはいいことだと、特に總理大臣の直轄におくといふことは日本の新しい制度としてはいいことだと思ひますが、これは別の議論になつて非常にむづかしくなりますが、私はいいことと思つていますが、それと今のそれと別に企圖庁のようなもの

がすべての継続費をいつも集めて、そうしてそれに計画性を持たせて、或いは増やす、減らすというようなことができれば、これはそれが真中だと思ひますが、少くともそのことが必要だと、そう考へております。

○木村義八郎君 会計年度についてはどうでしょうか。

○参考人(大内兵衛君) 会計年度はやはり一年という基本的精神は尊重しなくちやならんと思ひます。非常に尊重しなくちやならんと思ひます。併し会計年度を、それを尊重するために継続費はできなくては困る。やはり継続費という制度に関する限りは会計年度は別にいくつもいい、つまり会計年度は一年制というものの例外はできると思ふんです。今の憲法の範圍内でできるといふことで、憲法の例外として三年なり五年なりとして、併しながらその場合における会計年度の、その予算の性質が余り固定的にならんような規定を作つたらいと思ひます。

○委員長(平沼彌太郎君) 三先生には継続費の制度の新設につきまして非常に貴重な御意見を頂きまして、当委員会として非常に参考になりました。有難うございました。お忙しいところ有難うございました。それでは委員会を一時休憩します。

午後零時四十九分休憩

午後二時五十五分開会

○委員長(平沼彌太郎君) それでは午前に引続きまして開会いたします。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。御質疑願ひます。

○小林政夫君 部款の廃止ですが、先般大矢委員から質疑があつて、それに對して部款は廃止しても項を置いて、項の移用を縛るというふうな趣旨の説明があつたのです。ところが先日も今までの部款に分れておつたような經費区分、これはどうなるのか。ずらつと四百なんぼ項があるようですが、ずらつと並んでおつてなか／＼我々は予算を判断する上において今後むづかしくなるのではないかと気がするのですが、その点はどうか。

○説明員(佐藤一郎君) ずらつと並ぶというお言葉で、確かにそういう恰好になると思ふのですが、項もものにもよりますけれども、大体一つのまとまつた形のものが現れております。それから実は大体予算の議決の中心が項にあります。部款がございまして、部局がございまして、むしろ私たちが自分で経験するのですが、旧憲法時代の予算のほうがとても見にくいのです。もうすぐ目的がずらつとわかるのです。今部局予算が加味されている關係で余計わかりにくいのです。それだけにまあできるだけ不必要な段階を除いたほうが見やすい、これはもう予算書を実際抜つて、旧憲法時代と比較して頂きますとすぐわかるのですが、それで結局項が中心でありますので、どういう目的かというのをできるだけはつきりさせたいというのがある一つの狙ひであります。

○委員長(平沼彌太郎君) それでは午前に引続きまして開会いたします。ちよつと速記をとめて下さい。

ましては一面いわゆる拘束力を持たせるといふ、いわゆる執行上の要求、効力との關係とそれから分類上、統計上の要求というものと必ずしも合致しないのです。それでしばしば非常な無理が行われております。例えば先日もございまして、例のインベントリー・ファイナンスの經費なんかです、これを一例にとりまして、一体どこに入れていいか／＼むづかしいのです。今の部款なんかでやりましても、産業經濟費にインベントリー・ファイナンスをまあ入れておいたところが、二十六年度になつてその産業經濟費のところを縮めて見ますと、急にすばつと三、四百億減つておるといふうなちよつとあれなんです、非常に誤解を生ずるようなことになるわけなんです。然らばどこに入れていいかという事は、これはなか／＼むづかしいのです。この項の段階がはつきりすれば、いわゆる無理な分類を避けることができます。私たちとしまして、むしろこの分類ということになりますと、生産的支出か消費的支出かとか、そのほかまあ大きな意味の教育費用であるとか、文化費用であるとか、そういうような各種の要求による分類的要求があるわけですが、これは同時に印刷いたしましたほうが實際も一表になりまして、總体が非常によくわかるのです。

ですからそういう分類の見地ではむしろ参考表で十分に出す。まあ予算はどつちかという法律的な効果の問題でございまして、できるだけ不必要な部款は除いて、項を中心にして行きたい。そして今回は項を従来のものよりも、ものによつてはもつと上に

出しまして、従来の目であつたようなものでも項に出して拘束力を与える。それから従来の予算總則で部款の間は流用しちやいかなところ書いてございまして、今度は項については実は黙つておる、全然移用ができなくなるわけなんです。御承知のように財政法に移用の規定がございまして、この移用の規定を見ますと、要するに「彼此移用することができない」と三十三条の財政法に書いてある。但し予算の執行上の必要に基き、あらかじめ予算を以て国会の議決を経た場合に限りて大蔵大臣の承認を経た移用することができ、こういう規定になつておる。即ち国会の議決を経た場合に限り、これは即ち予算總則にきめておるだけで部款の間だけ禁止しておつたのですが、何も予算總則に書いてございませぬので、もう項は一切移用ができなくなる。私どもの狙ひは、従来のよりものと移用の制限をきつ／＼しようということを狙つておりました、逆に特定の項だけを特に移用ができるというふう指定する、従来のよりもの一層嚴重にしたいというふうなことも考へておるわけでありま

す。まあいろいろな要求があります。それからこの前もちよつと御説明しましたように同じような名前の部款があるだけで帳簿整理その他で、いわば無駄に同じようなことだけ書いて、下のほうに大事な項があるから非常に見にくくなつておるとか、体裁上の問題等もあるわけなんです。まあ従来の予算でございまして、この間もお話がございまして、部はございませぬが、款項とあつたわけなんです。ところが今回は款もやめてしまふということになつて、従来以上に行過ぎるのじやないかという

お話がございましたが、半面従来は部局がなかつたのです。その部局が現在入つておりますものですか、そこでいよ／＼複雑になる。そういう見地から部款はやめようじやないかというやうな、いわばこれは予算を編成するものの技術的な立場を相当考慮しまして改正をしよう、こういうことなのであります。

○小林政夫君 そうすると、今のお話で今までの予算總則の第十條ですね。これは具体的に二十七年にどう書かうと思つておられるのですか。

○説明員(佐藤一郎君) これは現在研究しておるのですが……

○小林政夫君 一つ腹案でいいかと……

○説明員(佐藤一郎君) 全然書かないと全部項が移用できなくなつてしまひますので、そこに例えば給与の費用なんかで、これは超過勤務その他いろいろの手当がございまして、こういうものは或る程度流用ができませんと執行ができません。一々追加補正というやうなことが困難な事情でございまして、そういう特定の經費を挙げますと、こういうやうなものについてだけは流用できます。そのほか知らん顔をしておりますれば、おのずからそこで以て移用はできないということになるやうにしようかと、一つの案としては考へておつた。まだ最終的にきまつておりません。

○小林政夫君 今の予算の参考資料で、例えば政府出資及び投資というやうなことで、或いは文教費とか分類をして、参考資料に添付するということでありますが、それがまあ一応予算編成当局が変へなければ、年度々々

で、例えば今の話のインベントリー・ファイナンスに相当するものを本年度は含め、次の年はやめると、分類がまちまちになる虞れがあるんじゃないか。従つて折角参考書類を前年度或いは前々年度と比較するときに、分類された項が不揃いで、必ずしも比較の対象にならないというふうなことが、それを政府の恣意的にやられる虞れがある、その点はどうか。

○説明員(佐藤一郎君) これは実は政府自身もできるだけ正確な数字を持つておりませんと困るのです。それでまあ一応従来の分類の仕方が変わることがございますけれども、その時にはそれを明らかにいたしております。それで参考表を、非常に包括的なものとやや詳しいものとありますが、参考表をできるだけ豊富に行きたいと私たち考えておるのです。

○田村文吉君 関連して伺いますが、項の数は減らそうとするようなお考えがあるのですか、ないのですか。

○説明員(佐藤一郎君) 今回項の考え方を少しきつく改めまして、もう少し具体的に、例えば継続費なんかの場合にも、大きなものは直接項に名前が出るといふようなことになると思うのでございますが、従来とかく勝手に流用して弊害のあるものは、場合によつては項に挙げるようにし、総体としましては項が殖えることになる、今のところは思つております。

○田村文吉君 議事進行について。今質問継続中でございますが、昨日労働委員会が合理化法案に対する審議がありました、この問題に対して大蔵委員会として何か意見をあらに送りま

すか、送りませんか、皆さまの御意見を承つておきたいと思ひます。

○委員長(平沼彌太郎君) 今の連合委員会のことについての方法をどういふうにしたらよろしいか、ご意見下さい。○小林政夫君 私は企業合理化法案を見ると、いろいろ通商関係のことも多少書いてありますが、これは實際的には殆んど……書いてあるだけであつて、内容はもう完全な税法なんです。それで大蔵委員会としても連合審査を二回もやつたことでもあるし、結論的な申入れは是非する必要があると、それからああいふような法案の出し方というものが適當であるかどうかということ

は、これはまあ実体とは関係がありませんけれども、大蔵委員会としては十分將來のために研究をしておく必要があると思ひますので、是非それを取上げて委員会として研究を願ひたいと思ひます。

○木村福八郎君 私も小林委員の御説に同感でして、特にあの中で一番問題になつたのはどういふ産業の種類、範圍ですね、大体腹案があるのに明確にしないんですよ。それで主税局長に聞きましたも大体十五億減税になる予定である。そうしたら具体的に或る対象があつて弾いたものに違ひない。そうしなければ出て来るはずがない、そこが問題になるわけですね。どういふ種類にこれを適用して、何に適用しないといふことになる、その間の不均衡を……それはいろいろ具体的なやつて来ればいろいろな産業それから業者、いろいろ意見が出て来ると思ふんですよ。或る者には非常に恩典が与えられ、或る者には与えられないということになりますと……、それでもつとあ

れを明確に、殊に政令なんかについてもう少し明らかにしなければ、あのままでは非常に不完全だと思ふんですね。それでやはり従つて小林委員の言われるように取計られんことを希望いたします。

○委員長(平沼彌太郎君) そうしますと、各委員の御意見が同じようでございますが、通商委員会に対してこちらの委員会が研究した結果を申出るといふふうで如何でしょう。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕
○委員長(平沼彌太郎君) その研究をいつやるかという問題を一つ……、速記をとめて。

午後三時三十分速記中止

午後三時五十二分速記開始

○委員長(平沼彌太郎君) 速記を始め。今日はこれで散会いたします。
午後三時五十三分散会