

第十九回国会
衆議院

補助金等の臨時特例等に関する法律案特別委員会議録第三号

昭和二十九年三月十日(水曜日)

午前十時四十六分開議

出席委員

委員長 葉梨新五郎君

理事 岡田利右衛門君 理事 川村善八郎君

理事 羽田武嗣郎君 理事 吉川 久衛君

理事 井手 以誠君 理事 杉山元治郎君

小枝 一雄君 鈴木 善幸君

田嶋 好文君 綱島 正興君

松田 鐵藏君 山本 友一君

山下 春江君 榎 兼次郎君

長谷川 保君 川俣 清吾君

川上 貫一君

出席國務大臣 小笠原三九郎君

出席府委員 大藏大臣

法制局長官 佐藤 達夫君

法制局次長 林 修三君

大藏事務官(主計局事務課長) 佐藤 一郎君

厚生事務官(児童局長) 大幸 博邦君

厚生技官(公衆衛生部長) 楠本 正康君

三月八日

委員木下郁君及び小平忠君辭任につき、その補欠として平岡忠次郎君及び松平忠久君が議長の指名で委員に選任された。

同月九日

委員田中久雄君辭任につき、その補欠として柳原三郎君が議長の指名で委員に選任された。

同月十日

委員中村英男君辭任につき、その補

欠として川上貫一君が議長の指名で委員に選任された。

本日の會議に付した事件

補助金等の臨時特例等に関する法律案(内閣提出第四九号)

○葉梨委員長 これより會議を開きます。

補助金等の臨時特例等に関する法律案を議題といたします。政府の補足説明を求めます。

○佐藤(一)府委員 補助金等の臨時特例等に関する法律案につきまして、私から最初にこく概括的な御説明を申し上げたいと思います。

この臨時特例等に関する法律案の對象になつております法律の数は二十三本ございます。そのうちで、文部關係が六本、厚生關係が五本、農林關係が五本、通産關係が二本、運輸關係が四本、建設關係が一本、こういうことになつております。それで、多分お手元にお配りしてあると思うのでございしますが、この法律の關係で一体どのくらいの予算の減額が行われるかと申しますと、大体三十三億円でございします。但しこれは、あとで御説明いたしますように、保健所の關係が予算が修正になりましたから、三十億足らずということに終局的にはなると思うのであります。大體そういう見当になつております。

そこで、この法案の大体のこく大ざつぱな説明を申し上げますと、御承知のように、地方制度の調査会で政府に

對して答申がなされたわけでありまして、地方財政制度を改革する際に、いわゆる地方自治の原則を貫徹する意味において、どうしてもこま／＼とした補助金というものは極力これを整理して本来の地方財源に組み入れるべきであるという、地方自治の観点からする強い要望がありますことは、すでに御存じの通りと思うのであります。今回一兆予算を編成いたしました際に、われわれは、地方制度調査会のその氣持をやはり反映させたいと思ひまして、まず補助金をできるだけ整理して参りました。こういう方針を立てたわけでありまして、もちろん、各省の立場からいたしきにいたしまして、そうして中央の行政力を地方に浸透させたいという強い希望が反面にあることもよく承知いたしております。それで、各省の立場からして、ある程度の補助金をせよ置きたいという強い希望と、地方自治の観点からしてこれを整理したいという希望を十分參照いたしまして、各省とも十分話し合ひいたしました上、まあこの程度のものであるならばよろしいだろうという各省側との話をつけまして、ここにお出ししたようなわけであり

ます。

それを大體大ざつぱにわけますと、まず、職員の設定關係の經費でありまして、地方の吏員になつておりますところの職員の設置のための給与の補助金、こういうものは、できるだけ、身分もすでに地方吏員でありますししま

すから、極力地方の財源の方に組み入れられて、いわゆる補助金という形は必要ないものがあるという見地から、その職員の經費の補助金を全部やめまして、そのかわりに地方の財源に組み入れる、あるいは補助率、負担率を下げまして、地方の財源にできるだけまわすというふうに、一部分を削つたのであります。

全部を一応廃止いたしましたものに、たとえば社会教育法に基きますところの公民館の職員でありますとか、あるいは図書館の職員でありますとか、あるいは博物館の職員でありますとか、こういうようなものにつきましては、その給与に關する補助金を廃止いたしました。これを全部地方財政計画の財源の中に繰り込むということにいたしましたのであります。

それから、保健所、性病予防あるいは精神衛生に關する診療所や相談所の職員、あるいは農業改良の普及職員、あるいは漁業調整委員会の職員、こういうものにつきましては、その一部分を地方の財源で持つてもらうという形にいたしました。補助率なり負担率を引下げたのであります。

それから今度は、職員の設置の費用ではございせんが、ややそれに準ずるような維持、運営の費用、こういうようなものは、やはり地方団体の財源に組み入れるのが適當ではなからうか、こういうことで、今申し上げました公民館や図書館や博物館などには、それ／＼維持運営のための經費がやは

り補助金の對象になつております。それから同様に地方の財源でまかなつてほしいということで、地方財政計画に組み入れたわけでありまして、また、金額ではございせんが、一部分補助率を低下するというような形にいたしましたものもございします。たとえば水産資源保護法に基くもの、あるいは公営住宅、こういうようなものにつきましては、一部分地方に持つてもらうということ、補助率を引下げるといふようなことをいたしております。

それから、民間団体に対する補助金、これは今回の補助金支出におきましても、できるだけ整理して参りたいという大きな方針が立てられておるのでありまして、そのうちで、産業教育振興法におきまして、理科關係の図書書の発行について、それを発行する教科書会社に対する補助金がございますが、これをやめたい。それから競輪等におきまして、御承知のように国へ競輪の施行者が納付いたします納付金の三分の一に該當する金額に見合うものを自転車の振興等に出すという規定がございしますが、それらの支出もこれを全部削る、従つて、それに関連してこの法律案においても停止する、こういうふうな措置を講じております。

それから、金額やめたわけではございせんが、民間等に対する一種の補助を低減したものに、漁船損害補償法の關係、地方鉄道軌道整備法關係のものがございます。これらはいずれも、法律において、たとえば漁船保險の場

合

合

合

合

合

合

合であります。漁船保険の範囲を百トンまで拡張しようとしておるのでありますが、それを以前のように二十トン未満に下げようとして予算に組んであります。地方鉄道軌道の整備につきましても、いわゆる大改良をいたします際に、固定資産の六分の相当額までは補助しようということになっておりますが、会社の経理の状況等を見まして、必ずしも一律に六分までやつておりません。あるところは三分、四分程度の補助の予算を計上しておるところもございますので、それに見合う意味におきまして、六分を限度とするというふうに改めた次第でございます。

それから、これは歳入でございますが、すでに、地方競馬法におきましては、地方の財源として地方競馬の収入が上つておるわけでありますが、競輪あるいは小型自動車、モーター・ボート、こういうようなものは、納付金として必要はないのじやないか、むしろこれらは地方にまかすのが適当ではないかということで、これらのいわゆる国庫納付の規定というものを停止したのであります。

大体ごく大ざっぱにわけますと以上のようになります。なお詳しいことにつきましては、またあとの御質問の際にお答えしたいと思います。

なお、今補足説明を申し上げましたが、そのうちで、保健所の問題につきましましては、御存じのように予算の修正がございました。それでこの部分につきましましては、政府が修正して出すかどうか、あるいは委員会の方で御修正願うか、いずれの方法があるわけでありま

すが、予算もすでに国会において修正されましたことでもあります。

で、すでに提案も済んでおりますから、予算に合せる意味におきまして、保健所の分につきましては、この原案を修正していただくようにあとからお願いしよう、こう思っております。それだけちよつとつけ加えておきます。

○養蚕委員長 速記をとめてください

〔速記中止〕

○養蚕委員長 速記を始めてください。これより質疑に入ることとなりますが、前回の委員会において申し上げました通り、総括質問は本日と明後十二日の二日間に行うことになっておりますので、発言の御通告はなるべく本日のうちに御通告をお願いしておきます。

それではこれから質疑に入ります。質疑は通告順によりまして順次これを許すことといたします。網島正興君。○網島委員 ただいま議題となつております本法案の本質についての疑い、実は持つのでございまして、そのために總括的な質問をいたしておきたいと考えるわけでありまして、と申し上げます。

は、この法律案は、実はひとり財政上の関係からだけ重要であるだけではなく、実は国会の機能、もつと云うならば民主主義政治の基本に関する問題であると思ひますので、特に質問を進めておきたいと存する次第で、本員が考えますことは、少くともこの法案のよ

うなものが特殊なる事情として認定いたされるときも、これが先例となることを厳に防がねばならぬという考えから、特に質問をいたすのであります。この法案で一番問題になりますのは、

は、政府の持つておる予算編成権というものと、国会が持つておる立法権という問題と、それから政府に義務づけられておるべきところの、憲法七十三条による、誠実に法律を執行しなければならぬという、この義務との兼ね合いがいかになるか、もつと進めますれば、憲法第四十一条の、国会が最高の国権の機関として持つておる唯一の立法権と、それから財政処理権、国会と内閣法の、政府が法案を提出することができ得るという、この内閣法の規定なるものが一体同立する規定であるか、こういうことが基本的な問題になるのであります。この点については、前回の理事会において申し合せました通り、専門家の意見も徴さなければならぬと思ひますが、本委員会において特に学者によつて意見を聞かなければこういうことの確定がしにくいという事情が、わが国の民主主義というものがいかうなものであるかを証しづけるような気がいたしまして、それであるから、なおさらこの質問は厳密なる意味においていたさねばならぬ事情に相なつて参るのであります。

まず第一番目にお尋ねをいたしますことは、法制局長官にお尋ねをいたしたい。憲法と内閣法と矛盾をいたす場合、内閣法はもちろん憲法にその席を譲らなければならぬとお考えであるかどうかであるかという御意見を伺いた

い。○佐藤（達）政府委員 理論上の問題としては、まさにおつしやる通りであります。憲法の方はあらゆる法律にうちかつという立場にあると考えます。

○網島委員 そこで伺いたのであります。○佐藤（達）政府委員 立法の手續という面から、これを段階をわけて考えますれば、ただいまの御言葉にもあります通り、立案し、提案し、そして審議されて可決されるという段階がそこに考えられると思ひます。

○網島委員 ただいまの段階からという御言葉でなく、これを明確にいたしておきたいと思ひますが、立法行為というもののうち、立案、提案、審議の三要素を含んでおるといふことは、これはほとんど学説でも世界的に一致しておるところで、特殊な立法権というものを君主が持つておる憲法、たとえば旧憲法のごとき、明らかに君主だけが立法権を持つておつて、国会が立法権がない。国会においては格別な解釈も許されるのでございませう

が、いやくも国会がすべての立法権を持つておる、いわゆる民主国会において、これは世界のいずれの國においても、立案、提案、審議という三要素をもつて立法行為であるとする学説は、私は動かぬ学説だと存じており

ますが、これに対する学問上の御見解を伺つておるわけでありま

○佐藤（達）政府委員 これはなかく、尾を引く御質問だと思ひますから、用心をしてお答えをしておるわけでありますが、立法行為というものを客観的にながめまして場合には、先ほどお答えした通り、また今のお言葉にもあります通り、私は、立案から審議、可決成立というところまでは立法作用と考えてよろしい、これはその通りであると思ひます。残る問題としては、その関係の仕事がだれが受持つかという問題が裏になつて、これからおそれるその方のお尋ねに入られると思ひますが、そういう問題が残つておる、そういうふうにご考慮を。

○網島委員 そこで、問題となりますのは、民主主義の本質というものがどういふものであるかと存ずることが主たる要素になつて参ると存するのであります。見ますと、世界の民主主義確立の歴史をみると、国会に立法の全権を収むる。そしてこのことはたゞ／＼憲法に書かれておるというふうな偶発的な、ごく軽い意味ではなくて、これは実に世界における大きな社会運動、政治運動を通じての流れと、文化上の非常に重い意味を持つてこのことが行われて来たといふことは、おそらく法制局長官においてもお争ひにならぬ事柄と存するのであります。それで、たゞ、またまわが國におきましては、旧憲法時代は国会に立法権がなかつた。明らかに旧憲法の第五十一条、「天皇ハ帝國議會ノ協賛ヲ以テ立法權ヲ行フ」と規定してあつて、立法権のない――議會と名はつて、実は立法府ではなかつたのであります。これを日本があつた

○佐藤（達）政府委員 これはなかく、尾を引く御質問だと思ひますから、用心をしてお答えをしておるわけであり

○網島委員 それでは、たゞ、たゞ、またまわが國におきましては、旧憲法時代は国会に立法権がなかつた。明らかに旧憲法の第五十一条、「天皇ハ帝國議會ノ協賛ヲ以テ立法權ヲ行フ」と規定してあつて、立法権のない――議會と名はつて、実は立法府ではなかつたのであります。これを日本があつた

○佐藤（達）政府委員 これはなかく、尾を引く御質問だと思ひますから、用心をしてお答えをしておるわけであり

も立法府であるかのごとくに誤解をいたしておつたものだから、そうしてこのぬえ的存在の憲法であり、ぬえ的存在の国会でありましたために、いろいろな錯綜した歴史が出て参る。法制局等も国会になくて行政府にある。これは世界で摩訶不思議な法制局でございましょうが、一体立法手続を主としてつかさどる役所が国会になくて行政府にある、こういうような歴史を持つておりましたことは、旧憲法を見れば明らかに立法権のない国会でございまして、旧憲法の時代ならば国会になくて行政府に法制局があることが妥当な構成でございましょうし、もちろんその通りでありましたが、ただいまいいたしましては、実は国会が唯一の立法機関であり、しかも国権の最高機関であるとの憲法が明記してあり、たま／＼内閣法の中にこれを阻害するような規定——民主憲法においては立案、提案、審議の三要素をもつて立法の内容を構成するという世界の学説であり、ただいま法制局長官もこれをお認めになつた。このことはひとり何らかの学者が抽象的に考へ出したということではなくて、世界の民族が血のあがなをもつてかち得たる、とうとい法則なんです。これは、一人の人が考へ出すとかいふことより、もつと重く、実に二百年にわたる血のあがなをもつて世界の民族がかり得たる法則でございす。この憲法の基本的事情と相反する内閣法において、たま／＼内閣は法律案を提出するという摩訶不思議な規定をいたしましたところから、実は今日非常な錯綜が国会内において具体的に起つておりますので、この点については特にひとつ、日本の民主政治とい

うものを内外に明らかにする意味において、忠実なる国民の代表の義務といひ、この点は明らかにいたしておかねばならぬ。私はこの点は第一回国会のときより強く主張いたしましたのでありましたが、そのときはほんとうの輿論を呼び起さなかつたのであります。けれども、この際は、世界が持つておるといふこの法則に、日本の民主主義もまた沿うて行く妥協な時期に参つたと存じておりますので、特にこの点を明らかにいたしておかなければならぬと思つたのであります。ここで、先ほど御意見を伺いました、内閣法といふものは憲法に従わなければならぬ、矛盾したところがあれば席を譲らなければならぬ、こういう法則がある。これはもとより当然のことである。法制局長官も御同意であるといふことがはつきりいたしました以上は、法制局長官のお手元で大体作成されるであらうと想像されるこのたびの立案、提案、内閣からなされたこのたびの補助率等の引下げに対する法案の取扱ひについては、どういふ事情でこれを御提出になりましたか、その妥当性はいづれの辺にございすかを伺つておきたいのでございす。

○佐藤(通)政府委員 綱島委員のお考へは、今お言葉にもありましたように、第一回国会の本会議における御質問の趣旨が、そのままずっと堅持されておるやうに伺うわけであります。要は、内閣法で政府に法案の提案権を認めておるといふことは、憲法で国会をもつて唯一の立法機関と定めておるといふ、その憲法の条文に抵触するではないか、従つて政府に提案権があると考えているのは間違つてゐるといふ御趣旨であると思ひます。そこで、先ほど来いへる／＼お尋ねがございまして、立法作用の手続の面を、立案あるいは提案、審議というようにわけて申し上げましたが、この際さういふ問題に照してこれを正確に申しますならば、そもそも立法行為の核心といふものはどこにあるかといふことは、言うまでもなく制定行為そのものであると思ひます。すなわち案であるものを本物の法律にしてしまふ。法律案といふものの案といふしつぽをとつて、法律という形に仕上げるという作用が立法行為の核心であると思ひます。先ほどのお言葉にもありましたように、民主主義の本質といふ面からこれを見ましても、法律といふものを最終的に決定する、成立させるという行為そのものが立法の核心であると言わなければならぬと思ひます。従ひまして、そういう角度から、先ほど来の法律がでさるまでの手続をずつとながめてみますと、まず書きおろしの草案をつくるという段階、あるいはそれをある期間審議のために付議する行為といふものは、立法そのものというよりも、その準備行為であるのでありまして、その案なるものを本物にするという最終の段階が、いわゆる立法の本格的な核心をなすものといふやうに考へるわけであります。さういふ意味から申しますと、先ほど旧憲法の例をお出しになりました。すなわち、旧憲法においては天皇が法律の制定権者であられたわけでありましたが、今日においてはそれが唯一の立法機関たる国会の権限になつておること、これはおつしやる通りと思ひます。しかしながら、旧憲法時代、天

皇が制定権者であられる場合におきまして、その草案はどこから出したかといふと、もちろん政府なり、あるいは内閣提出のものが多いはございしたけれども、議員立法、議員の方からその提案がされるという場合もあつたのであります。従ひまして、最終の制定行為と、その制定の種になるもの、その草案といふものをだれが出すかといふことは、私は本質的な問題ではなないと考へるわけであります。そこで、この憲法の建前を見ますと、確かに唯一の立法機関といふことになつておりますけれども、これが全体の憲法の仕組みといふものから照してみますと、主権と申しますか、厳格なる三権分立の立場をとつておるといふ憲法であり、そのものが、ちよつとかけるといふことは、その厳格なる三権分立に抵触するといふことが言へようと思ひます。ところが、この日本国憲法の場合におきましては、御承知のようにさういふ建前ではなくて、議院内閣制の制度をとる、すなわち国会と内閣は親子の關係にあつて、純然たる他人ではないという立場をとつておるわけであります。そこで、その唯一の立法機関において最終的に制定せらるべき法律案の種といふものを内閣が出し得ないといふことは、アメリカ式の三権分立の場合に比べてみますと、さういふ結論にはただちにならないのじやないかといふことを大前提として考へるわけでありす。そこで、憲法の他の条文に照して、七十二条であります、内閣総理大臣は内閣を代表して議案を国会に提出することができるといふことがう

たわれておるのであります。そこで、ここに内閣総理大臣が議案を出せる。この議案は何かといふことが第二の問題になりまして、憲法をいへる／＼条文をくつてみますと、内閣がはつきり出せるというものとしまして、七十三条に第五号といふのがございまして、予算を作成して国会に提出するといふこと、これだけは提出権が内閣のものとしてはつきり書いてある。そこで、先ほど申しました七十二条にいう議案といふのは、予算といふようににはつきり憲法で内閣の提出権としてきまつたものだけを言つてゐるのか、あるいはその他のものを含むのか、率直に言つて疑問があります。これが綱島先生あたりの御議論の種になつておると思ひますが、私も、わざ／＼予算その他の列挙をいたしませんで、ただ議案と書いたといふことは、先ほど申し上げました通り、大きな建前から見まして、内閣は国会から見てよき者ではない、従つて国会に對する御審議の種といふものは内閣から出し得る、予算はもちろんはつきりしてありますが、予算以外にもこの中には入つてゐるという建前ですつと来ております。この帝國憲法の改正、すなわち新憲法成立当時の第九十回、すなわち新憲法成立当時の第九十回の帝國議會におきまして、貴族院の特別委員会において、牧野英一博士が、当時貴族院議員として、先ほど申し上げました七十三条第五号に關連して、ここには予算を作成して国会に提出するといふことが内閣の権限になつておりますが、なぜ予算その他法律案といふことをはつきり書かないのかといふ質問が金澤國務大臣になされております。金澤國務大臣のこれに對しての答へとしては、内閣が予算のほ

上の解釈の妥当なる線を越えて、たま
たまの政府の説明であるとか、たま
まの二、三の議員の応答とかがこの成
文のおもなるものを、左右する力のな

いことは、これは解釈上当然なことで

ございまして、さようなことは単なる一つの補足的解釈の事情を構成するにとどまるのであります。決して主要なものではなくて、この日本の憲法の本核、人類文化の本核というものの線から考へた解釈でなければ、それは人民の基本法たる憲法としての解釈には値しない、こういう考えを持つておるのであります。これに対する御意見を伺

○主眼の産、支那の産

（佐藤）「選」の「選」は、おつしやる通り
に、きわめて重大な問題でございます
から、先ほど多岐少言葉数を多くお答
えを申し上げておるのでございですが、
ただいまのお尋ねもごもつともには拜
聴いたします。しかしながら、最初に
ちよつとお触れになりました七十三条

の一、二、三、四、五、六、七の中に

は全然出ておらぬじやないかということについて、まず御説明を申し上げておきます。この御疑問は非常にこもつともだと思えますけれども、まず第一に考えなければなりませんことは、この國權というものの作用、これは綱島

先生に講釈を申し上げることになつて

たい。ん、恐縮でございますけれども、言うまでもなく、立法、司法、行政と三つにわかれておるわけであります。立法というものはこういうもの、司法というものはこういうもの、行政というものはわかりますけれども、行政というのは何か、いろいろござります、こゝ

いての学者は、御承知の通り、

權の作用の中から立法作用、司法作用

を除いた残りのもの、これをみな行政作用と言つておきます。私は、その考へ方が正しいと申しますか、そういう考へ方をするほかには方法はないと思ひますから、その前提で物を考へておるのでございますが、そういうところから申しますと、先ほど来のお言葉にも出ました憲法七十三条の最初に、「他の一般行政事務の外」ということがございまして、純粹の立法作用、純粹の司法作用、立法権、司法権、それを除いたすべてのものを他の一般行政事務ということと表わしておると思ひますから、その意味で、法律の種をつくる、その草案の準備作業は、先ほど来私の前提から申しますと、立法行為そのものの、狭い意味の立法行為そのものとは違つた性質のものであるということから、ここに言う他の一般行政事務の中に入つて来ます。このことは、あたかも、衆議院に対して解散をするということは、常識で言うところ、行政作用に入るかどうかという議論はございまいけれども、三権分立から申しますと、これはどうも行政作用に入らざるを得ない。国会の召集を決定する、これは行政作用と見ざるを得ない。あるいはまた、参議院の緊急集会でできた法律を今度は衆議院の御同意を求めるために提案しなければならぬ。その仕事はどういうことかといふと、これはやはり行政の受持ちとして、内閣はこの間もその手続をとつておるわけでございます。そういう意味で、ここに言う他の一般行政事務というものは広いものと考へざるを得ないのでありますから、法律案の準備作業というものはこの一、二、三、四の中には入りませんでも、本文の他の一般

行政事務ということの中に考へなければ、どうしても筋が通らぬという建前で申し上げておるのであります。それから、そのあとでお言葉に出て参りましたことでございますが、官僚組織というふうなことに触れてのお言葉ですが、法律の種をだれがつくつてお出しするかというところは、私は、その法律の成立そのものに對して何らの影響力、あるいは迫力を持つものではないと思ひます。国会が最終の制定権者として自由に御審議になりまして、その種に對して、これを捨てようが、お直しになろうが、あるいはお取上げになろうが、全部煮ても焼いても国会としては御自由なわけでありまして、その種をだれが出したから、それが不当な力をもつて国会を突破するということなことは全然なり得ないのであります。そういう意味からして、その種をだれがつくるかということについては、法律的に考へましても、政治的に考へましても、民主主義という根本原則には全然影響のないことじやないかというふうに考へておるわけでありま

す。

○綱島委員　そこに問題があるのであります。実は準備して参りませんでしたので、はつきりした記憶が薄らいでおりますけれども、たしか一二年五年前であつたと思ひますけれども、大憲章——マグナカルタが制定されました以來、いろいろなことをやつて参りました。結局、立案というものが政府の手に握られておれば、どうしても實際にはほんとうの民主主義の政治はできないのだという考へから、だん／＼変化して参つて、一体立法権というものはどういふものかという考へ方から、立

法権というものは、立案、提案、審議、この三つを構成するのだということにだん／＼學說も一致して來、國民の確信も一致して参りまして、それに沿う国会というものをつくり上げて参つたのであります。それがこのたびのわれ／＼が持つておるこの憲法の条章でございまして、種をどつちが出そうかという、種を出すというところに、実は文化史上に残つておるこの民主主義建設の歴史がある。種をどちから出すという、そこに実は問題があるのではありません。種が出て來た以上、警見したようなことで審議をいたしまして、実はわからなくなるという経過を経まして、立案はやはり立法行為の重要要素でなければならぬということに到達して、このたびの憲法をこしらへたのである。それから「他の一般行政事務の外」という行政事務に立案というものが入るので、立法行為ではない、こういうことになれば、先ほど最初にあなたに念を押して、どういふ考へをしておられるか、立法行為というものは立案、提案、審議の三要素よりなるということ、學說上もそうであるし、この學說が生れて來るに至る重要な意味が民主主義建設の上にあるんだということには御同意を願つて、その旨の御答へを願つたと私は思つておるのですが、そうすると、まったくその点が異なつて参りまして、私もこの法案をつぶそうとか、そういうことよりも、憲法をないがしろにしないということ、われ／＼ある意味においては憲法の番人であるほどの国会議員は、これを重く考へなければならぬ。そこでこのことに触れました以上は、私も一時の便宜のため

にこれがないがしろにしてはならないという義務を痛感して、特にこういうことを申しておるのであります。この法案は、特殊な事情で、このときだけは特別例だということならば、必ずしもこれに對して同意することにやぶさかではない。問題は、これが先例になつて、たび／＼こういうことがありますれば、立法行為なんというものは、あけて無意味に帰するおそれがありますので、特にこの点を申し上げておるわけでありまして、そこで、この点の見解の相違でありますから、私はひとまずこの程度にいたしておきたいと思ひます。

もう一つ問題になるのは、憲法七十三條の一号の「法律を誠実に執行し、國務を總理すること」という内閣が連帶して持つておる責任であります。これと予算編成権を内閣が持つておることとは明らかであります。予算編成にあつては、法律を誠実に執行する線に沿つて予算は編成されなければならぬかどうかということについて、御意見を伺いたい。

○佐藤（達）政府委員　このことにつきましては、大前提を申し上げておかなければならないと思ひます。予算というものと法律というものの性格の違いというところになるわけでありまして、御承知の通り、この憲法におきましては、よその国とは違ひまして、法律と予算とはつきり區別しておるわけでありまして、形式として違ふものとして立てておるわけでありまして、そこで予算をどういふ性格のものとして考へておるか申しますと、申すまでもなく、これはその次の年度における財政計画と申しますか、歳入歳出の見積りというふうな予定の計画的性格を持つておるものであります。従ひまして、ただいまのお尋ねに出て参りました法律との關係におきまして、その予算の実施せらるべき來年度の事態を常に念頭に置いて考へないと、結論が出て参りません。現実にある法律というところとあわせて、これが來年度において改めらるべき形というものの予想は、予算の内容に入つて來るわけでありまして、今お話に出たようなことに對しましては、もう少し御質問をいただきますと、ただちにお答へはできないということに考へます。

○綱島委員　そうすれば、具体的に申し上げます。大体予算編成は、準備といたしましては八、九月から始まつて、少くとも十二月の末には終るのであります。おおよそ年度内に予算を提出いたしますことは間違ひないことと考へます。そしてその予算編成行為というものは、その性質がたとい見積りであろうと何であろうと、少くとも予算の見積書をかりに書くといひましたも、これにも異論がございまいけれども、これを見積書として書くといひましたも、その見積書をつくることは法律に準じてつくらねばならぬ。ない法律に準じて見積書をつくるというところが許されるかどうか、こういう点に對して御意見を伺つておきたいのであります。もつと云ひかえれば、今制定されてない——ちやうどこういうふうにして今出て参ります法律に、おおよそ見當つて予算を組むといふことが、これと違ふ法律が現存しておる當時につくるといふことが、一体法律違反でないかどうか。もつと云

いかえれば、憲法違反でないか、七十
三条第一号の違反でないかどうか、こ
ういうことを伺つておきたいと思いま
す。

○佐藤(連)政府委員 先ほど触れまし
たように、予算は見積りでございま
すから、予算そのものが、収入につ
いてこれ()の収入をせよとか、ある
いは収入する権能が政府にあるとかい
うことを認めたことにはなりませんし、
また歳出の面におきまして、法律的
にこれを支出せよということには、必
然的には法律的に出て来ない、そう
いう性格のものであると思ひます。従
いまして、法律ができなければ、その
行ができなくなるという場面も当然予
想されるわけで、これは切り離して考
えざるを得ないと思ひます。ただいま
のお話の、現在ある法律と、今御審議
を願つておる予算との関係をそれに当
てはめて考えてみますと、結局予算が
見積りであるという前提から申しま
す、その予算に即応して改めらるべき
ことを考慮しての予算ということにな
るわけでありまして、法律の形から
見ましても、現在あるがままの法律と
いうこと、及びその法律がこう改めら
れるということの予定を、そこに含ん
でおるということであらうと思ひます。

○綱島委員 たとえば、二十九年
度予算を決定いたしました、大蔵省で
これを査定したとして出しますこと
も、予算編成行為の一部を形成いたし
ますし、特に最後は閣議で二十九年
度予算としてその収入支出を決定
いたしますことは、国会で予算として
財政上の処置としてこれが承認を受
ける以前といえども、そのことは内閣
が閣議で決定する義務を有する。す

で、予算案として、憲法の七十三
条第五号の「予算を作成して国会に
提出すること」というこの予算を
作成する行為、この行為については、
法律に順応せずしてつくることが
憲法違反であると思ひます。これは
そうじゃないんだ、大體通るだろ
うと思ひますからつくろ、準備だ
けだからこれは法律行為でもない、
準備だけ何でもない、内閣が閣議
で決定しよう、印刷して国会に提出
して、議長をして国会に配付せし
める、審議案として提出せしめる
行為を内閣がなすことは、何にも
行為でも何でもない、夢物語りの
ようなもの、たいてい、夢物語り
の、何らの効果も何もないものだ
、こう考えるか。これはやはり内閣
の持つ職能に基く一つの職能行為
である、こう解釈したら、第一号の
「法律を執行し」ということに抵触
しないか、こういうことを伺つてお
るわけでありまして。

○佐藤(連)政府委員 先ほど触れ
ましたように、すべて予算という
ものは条件的なものでございまして、
今のように予定しておる法律が
できなければ、あるいは支出が
できなくなつて来るといふ逆な
場面も出て来るといふ思ひます。
それは予算そのものの持つ
宿命であつて、法律の性格が違
う以上はやむを得ない。但し、今
お話しに出ましたように、夢物語
りというところから考えれば、
実は夢物語りともいへない、
しませんが、種々出します、
ちろん予算といふも、原案は、
提案権は政府にあることは憲
法ではつきりしております。制
定者はいかにかといふことにな
りますと、これはやはり唯一の
立法機関、国権の最高機関として
の国会が予算を御制定になる、こ
う私どもは考えております。法律
もやはり国会が御制定になる。そ
の意味において制定者一つであ
りますから、その間に意思の分
裂というものが前提とされな
い限りにおいては、予算と法律
とが矛盾した形のもので最終的に
制定になることはあり得ない。た
だその種の出し方の前後の問題
というものは、適当であるか不
適当であるか、なるべく予算の御
審議中に關係のある法律案の方
も種々出しておいて、それを見
てもらつて、適当かどうかとい
ふ、不適当の問題はございませ
んけれども、よくつて御切つし
まうと、先ほど触れましたこと
にどうもならざるを得ないと思
ひます。

○綱島委員 この議論は、どこまで
行つても、おおよそ見当がついて
おります。私ども先ほどから申し
上げたもので、この予算編成行為
というものが、内閣の持つ重要な
職務でございまして、この行為
についても、法律を編成しなけ
ればならぬというものの二つ、
それから、立法権というものは
国会にあるのであつて、内閣が
立案をなす、提案をなすことは、
これは憲法の違反であるといふ
ことを私は主張いたして、その
点だけは今まで伺ひました。可
れども、どうしても納得できな
い御説明で、この点は間違ひな
いこととして一応質問を打切る
ことにいたします。

○葉梨委員長 それでは山下春江
君。○山下(春)委員 たい
だいま綱島委員から非常に重大
な御質問がございまして、それ
に対して綱島委員が御答弁は
納得が行かないと言われる段階
におきましては、私が小さな
問題、あるいは、私が小さな問
題を御質問申し上げることも、
その納得の行かない上に立つ
ての質問になると思ひます。こ
こに出て来ます多くのいろいろ
な問題が、すでに制定された
法律に基く政令による施行が
すでに何年か経過してござい
ます。その経過しておるもの
に對して、あらためてまた法
律をこので制定する権利あり
やないかと、今伺つていても、
私にもよくわからないので、
たゞどうしようとするかといふ
ことを、法制局長官でなしに、
当該官庁の方々が、今回こ
こで提案された法律がかりに
完成したときに、これを施行す
るにあつて、政府がどうい
う考えをもつて施行されよう
とするかといふことを伺つて
おきたいのであります。た
くさん例がございまして、
たとえば教育の問題などでは、
公民館に対する費用が削減
されておる。あるいは厚生省
関係でも、非常にくさくさんの
削減されておるものが出て
来ておるのであります。それは
昭和二十三年ごろでございました
が、それが古い法律に基いて、
たとえば性病予防法あたり
にいたしまして、二十三年に
できております。その後政令に
よつてそれが執行されて
来ておりました。相当長い
間年限がたつておりました。
それを執行しておりますもの
に向つて、ここで法律をこ
しらえまして、この補助金を
打切るといふことになり
ますと、そこに起つて来る
問題は、だれがどういふ
うに責任を持てばいいか
といふことなんでしょうが、
それに対して政府では
対案をもつて臨ま

ておるものかどうか。たとえば、
厚生省関係のことに対しては
たくさんございまして、たと
えば母子手帳の費用なんかも
廃止になつておるし、性病
予防法その他たくさんござ
います。公民館の問題なんかも、
今公民館の社会教育に
する関心というものは、全
國津々浦々非常に高まつて
おるときに、それに今ま
でさへ非常にわずかな費用
であつたものが、全部打切
られるものといふことにな
れば、一体それによつて起
つて来る国民の災難、国民
の不利益をどう償おうとし
ておられるのか、お尋ねを
いたします。

○佐藤(連)政府委員 どうも私は
法律屋でございまして、今
の実体の問題については、
実は責任ある御答弁をする
地位にもございせんし、
また能力も持ち合せて
おりませんので、主管の役
所の方からお聞きと
り願ひたいと思ひ
ます。

○佐藤(一)政府委員 それでは
私から申し上げますが、今山下
委員がおつしやいました
点は、總体といたしましては、
この法律の補助率、負担率を
引下げました。今、一応
予算の上をいたしました
は、それだけの財源を
今回地方財政の方で
見合ひの財源を見て
おります。そういう意味で、
いわば地方の方に
財源負担の率をよ
けいにかふせた、
そのかわり、今回
に限つては、それ
だけの財源を見て
おるといふこと
になつております
が、今の御質問
の模様ですと、
厚生関係とか
あるいは文部
関係、具体的に
何か一つの事
例をとつて、一
体どういふう
な実行をする
か、こ

う御質問のよう
でありますか
ら、具體的な
点は厚生省
の方から御
答へした

いと思います。

○楠本政府委員 お答えを申し上げます。私どもは、法律で定められました範圍を忠実に実行いたしまして、法律に示す成果を上げることに努力するのが建前でございます。従いまして、ここで補助率云々の問題をあらためてこれこれ言う筋合いのものじやなからうかと存じます。もちろん、率直に申し上げますれば、補助率の高い方が、現在においてはなおむね仕事がいやいんじやなからうかと考えてさしつかえなからうと存じます。しかしながら、たとい補助率が低くなりまして、他方に財源の裏づけもあることだから、私どもといたしましては、その範圍内において、できるだけ成果を納めて行く。もちろん高い補助率で実施をいたしますことは、これはある意味で役人といいたしましてはイー・ジー・ゴイングであります。むしろ低い補助率、あるいは平衡交付金というふうなもので仕事をすることは、それだけ困難が伴いますが、その困難のところにもまた私どもの仕事の楽しみと申しましようか、努力のしがいがあるとも考えられるのであります。さような決心で、若干の補助率の減少がありましても、より一層仕事が徹底いたしますように努力いたしたい所存でございます。

は国会略税と言いましようか、国会の侮辱にならないかどうか、法制局長官にお伺いいたします。

○佐藤(達)政府委員 先ほど来のお答えにも申しました通りに、御審議の種と申しますか、材料としてお出しをしておるのであつて、これに対する国会の御見解というものは、また独自の見地から現われて来るものと考えております。従いまして、僭越な気持ちで、今お言葉に觸れられましたような僭越な気持ちで、これを押つけようという気持ちで政府が出すはずもないわけでございします。ただ、なぜ、こうしなければならぬかということについては、できるだけ政府側として御納得の行くような御説明はいたします。いたしますけれども、最終の御判定はもちろん国会にまづはかはないというふうな考えをしております。

○山下(春)委員 そういたしますと、法制局長官は、これをお出しになりますと今のようなお気持ちでお出しになつたとすれば、この委員会は補助を行ふときめることがあり得ることも予想してお出しになりましたでしようか。

○佐藤(達)政府委員 私は理詰めで申しておりますから、理詰めで申し上げますと、先ほどのお答えにもお出ししましたように、最終の制定者は国会であらせられますから、煮ても焼いても御自由に国会がおきめになることは、これはわれ／＼が泣いてもわめいてもいたし方がないことであります。それを申し上げておるのであります。しか、われ／＼としては、政府として、この行き方が今日の時局に対峙する上で必要だ、こうやつていただかないと

政府の責任が果せないという信念を持つて御提案申し上げておりますから、提案の趣旨については、ぜひこれでお通しくださいという説明を申し上げてお願いをいたしまして、御納得の行くような御説明を申し上げますけれども、法律的にはこれを申し上げますならば、最終的には国会の御判定にまづはかはない、こういう趣旨で申し上げたのでございます。

○山下(春)委員 今の法制局長官の御答弁の通りに御実行願いたいと思ひます。網島委員が御質問になつた点に対しては納得が行かないと言われましたが、少くともこのことを本委員会に御提案になることにあたりましては、納得の行くまで親切に丁寧に答弁をする、お願いをするという形でなければ、本委員会はなか／＼無事に運営できないと思ひますので、今後の質問に對しましては、そのようにお考えをいただきたいことを要望いたしまして、私の質問を終わります。

○葉梨委員 後では午後一時より再開することとし、暫時休憩いたします。

午後零時七分休憩

午後一時五十二分開議

○葉梨委員 後では再開いたします。

午前中に引き続き質疑を継続いたします。川俣清君。

○川俣委員 午前中に網島委員から憲法に對しての見解をただしておられますが、大蔵大臣または副総理から今般提案になりました法案の提案説明を承りたいと思つておつたのであります。が、お見えになりませんので、二、三

疑義のある点を法制局長官からお聞きしておきたいと思つてあります。もちろん私は、この法律が違憲であるとの理由で、院外においてあえて提訴しようというふうな考え方はございませうけれども、問題はさらに発展をしておそれがあるもので、ここで明らかにしていただきたいと思つてあります。

一は、この法案を出されます最初におきまして、補助金等の整理に関する法律案といたしまして起案せられまして、各省に配付になつておるようでありまして、この法案のもとになつております補助金等の整理に関する法律案によりまして、かなり違憲の問題が出て来るという見解から、補助金等の臨時特例等に関する法律案となつてかわつて来たようでありまして、原案について法制局はどの程度関与されておりますか、この点を明らかにしていただきたい。

○佐藤(達)政府委員 私どもの仕事は、各省大臣の方で一応立案されましたものを、閣議に提出されます前に審査をするという段階の受持ちになつておるわけでありまして、従いまして、大蔵省で一応成案を得られましたものを、われ／＼の手元で拜見をして、いろいろ意見を申し上げ、審査をしたというところでございます。

○川俣委員 おそらく審査の結果不適当だということで改正せられたと思ひますが、不適当と認められた箇所並びに不適当だという考え方に立ちました基礎を、この際明らかにしていただきたい。

○佐藤(達)政府委員 私はある機会に川俣さんのおつしやるものも見たのですが、おそらく、最初の案とおつしやいますのは、現法律の一部を改正するという形の案のことをおつしやつてい

るのではないかと存じます。それが今度はそのような形でなくなつていふことを頭に置いてのお尋ねだと思ひます。実はそこまで申し上げる必要は何もないのでありますが、率直に申し上げておいた方がよいと思ひますので、率直に申し上げるわけですが、憲法論といひますか、そういう法理上の問題としては、今の一部改正の形になつておりましたも、あるいは今度御提案申し上げておるような形になつておりますけれども、私は大してかわりがないと思ひますから、その点に關連しての法律上の疑義というものは、別に私の方から強く異議を申し立てるといふ立場にはなかつたということを申し上げた方が、話がすつきりすると思ひます。

○川俣委員 それでは、第一条が、最初の草案によりまして、廃止するといふことになつておりますが、新しく提案されたところによると、その施行を停止するといふことになつてゐる。それは同じ意味を理解されておられるのですか。

○佐藤(達)政府委員 それは絶対に違ひます。廃止すると申しますれば、その法律がなくなつてしまひます。停止すると申しますれば、ただししばらく活動をとめておくだけでありまして、いつてもまた復活し得るという形でございます。はつきり違ひます。

○川俣委員 おそらくこれは、普通の常識から持つて参りますならば、明らかに違ひます。しかし、先ほどのあなたの答弁によりまして、原案とこれとはか

わりのないということであつたので
す。かわりがないという御答弁だから
私はお聞きしたのです。決して言葉じ
りをとらえておるのじやないのです。
だから、こういうようにかえられなけ
ればならなかつたという説明を私は求
めておるのです。

○佐藤(達)政府委員 あまり率直に申
し上げると、そういうことになつて話
がだん／＼こんがらかつて来ることに
なるので、実は後悔しておるのでござ
います。私の率直に申しました意味
は、廃止することと停止すること
ということは、今申し上げたように
つきり違ひますけれども、廃止する
という形の場合にこれが憲法に違反する
かどうか、停止することとならば
違反しないのかという法律上の
角度からこれを照しますと、廃止の場
合でも停止の場合でも、どちらでも憲
法問題にはなりませんという意味で先
ほど申し上げたのであります。要は試
験の答案の下書きを見て御採点をいた
だいては非常に困るので、今度正式の
答案としてお出ししましたこの法案に
ついては、お教えを受けた、こ
ういうことでございます。

○川俣委員 私は憲法論からお尋ねし
たのではなくて最初原案を出されたの
を修正せられたといひますか、審査さ
れた結果本提案となつた。審査せられ
た場合に欠陥を指摘されて、または不
適当と考えられて、改めてこの法案と
なつたのであらうと思ひますので、そ
こで、その審査過程において、なぜ変
更しなければならなかつたかという根
拠をお示し願ひたい、こういうこと
でございます。

○佐藤(達)政府委員 それではいよいよ
よ切り口上を申し上げますが、その審査過
程の段階については申し上げかねま
す。この成案についてひとつ十分御審
議をいただきたいということに相なる
わけでございます。

○川俣委員 あなたは、先ほどの綱島
委員に対する御答弁で、現憲法を起草
されたときの起草者の意思またはその当
時の状況をもつて有力な法律解釈の根
拠にされております。これは通例だと思
ひます。そうして、出て参りました
原案は、やはり一つの思想を持つてお
るものだと思ひなければならぬ。そこで
お尋ねしておるのです。審査の過程だ
から答弁できないと言へばそれは一応
ごもつともだと思ひますが、本案を審
議する上において、その基礎でありま
したものに對する見解をお聞きすると
ともに、それが審査修正せられた経過
をやはり明らかにしていただきたいと思
ひます。

○佐藤(達)政府委員 言葉を返して恐
縮であります。当時の帝國議會とい
う公の場においての審議の過程という
ものは、速記録にもちやんと出ており
ますし、國民に知らしむべき状態のも
とにおいて行われておる公の働きでござ
いますから、これと法制局のごく内
部の事務的な審議の手續というものと
は性格が全然違ふと思ひます。その意
味で、実はもうそろ／＼ごめんをこう
むりたいということ、お答えしたわ
けであります。

○川俣委員 第一条は、廃止すること
は不適当であるというお考え方で、当
分の間停止することになつたと思
うのですが、不適当だということふ
うお考えにならなかつたか、なつたか。

○佐藤(達)政府委員 これは、先ほど

触れましたように、法律論としては、
廃止するところがあるいは停止
するところがある、どちらも憲法違
反でないという結論は同じことなんで
あります。ただ、その方が政治の扱い
方としてどちらが望ましいか、政治的
な観点からどちらが望ましいかという
問題でございますが、私どもの仕事か
ら申しますと、政治的に望ましいか、
望ましくないかということとは本来の職
責ではございませんので、実はあまり
深くそこまで論じておりません。

○川俣委員 廃止するか停止するか
ということは政治的な見解に基くこと
になります。これは審査の範囲以外だ
というのがあるあなたの御答弁です。そ
うすると、審査の結果かえられたのは
なくして、政治的配慮でかえられたの
だ、こういうふうな理解してよろしい
のであります。その点はもとと率直
に答弁してください。これは確かに
あなたの方で審査された結果不適当だ
ということになつたという一応の説明
ができておるわけですね。これは私
どもの審査以外だということになれば、
これは政治的配慮でこうなつたとい
うことになれば、また別問題です、問題
をあらためて發展させるなら別です
けれども。

○佐藤(達)政府委員 これは私をつか
まえてお聞きになるより、やはり大臣
級の人にお尋ねになるべきことかと思
ひますけれども、まず仕事の方の御理
解をいただく上で申し上げますと、私
どもの方の立場は、先ほども触れまし
たように、ある法案が出た場合に、こ
れが憲法に違反するかどうか、また他
の法律との関係において矛盾関係はど
うか、あるいは字句の表現等において

どうかということが中心になりますけ
れども、しかしこれは、極力憲法の精
神に近づけた、かりにそのままで憲
法違反でなくとも、なおさらに憲法の
精神に近づける方法はどうかという角
度からもちろんやつております。やつ
ておりますが、その段階になつて参り
ますと、実は政治そのもののつなが
りがすぐ出て来るわけでありまして。
ですから、極力忠告すべき点は忠告し、
助言すべき点は助言する、こういう角
度からいたしておりますけれども、
やはりそこには何らかの限界があるとい
うこと、これは謙虚な心で申し上げた方
がよいと思ひますが、謙虚な心で取扱
つておるわけです。その根本の立場を
申し上げて御理解いただいて、見解の
方は、あとで大臣級の方においでにな
りましてから、その方からお聞きと
りをお願いしたいと思います。

○川俣委員 そういたしますと、で
きるだけ憲法に違反しないように審査
することがあなたの職務であるという
見解に立つて助言せられたというふう
に一応理解いたします。ほんとうはそ
う理解したくないのでありますけれど
も、一応そういう理解の上に立つて次
の問題をお尋ね申したい。

綱島委員から明らかにされたところ
であります。憲法の第四十一条に國
会は國權の最高機關であると定めてあ
るの、これは、實質的な意味におけ
る立法と、形式的な意味における立法
とを可能な限り一致さすべきであるとい
う要請から出ておるものであるとい
う見解を憲法学者はとられておるよう
であります。これはもちろん妥當な見
解であらうと思ひます。従い
まして、法の規範は、可能な限り法律

として、國民の代表機關であるところ
の國會の議決をまつて提出すべきもの
であるという見解も、これはまつたく
正しいと思ひます。そこで問題は、
できるだけ民主主義の原則に従つて、
立法權、行政權、司法權等の、いわゆ
る三權分立の考え方が出て来ておると
思ふのです。そこでこれらの事項、憲
法の精神から見まして、行政權または
司法權による立法は可能な限りこれを
排除して行くということが必要ではな
いか、こういう見解を持つて、
できるだけ行政權または司法權による
立法を排除すること、これが民主主義
の原則に近づけしめることだ、こ
ういふふうに御理解になれませんか

○佐藤(達)政府委員 大筋の議論とし
てはおつしやる通りだと思ひます。唯
一の立法機關として國會が立てられて
いる以上は、およそ立法といふものは
國會が一元的におおずかりになるとい
うこと、これは當然であります。憲法
の上から見ましても、例外として衆議
院規則、參議院規則、それから裁判所
の規則あるいは政令というものは、
實質的には立法でございすけれども、
これは憲法自身が他の機關にゆ
だねておるわけでありまして。それ以外
のものについては、立法といふものは
國會が一手にお握りになるべきものだ
と思ひます。ただ、先ほど来申し上げ
ました通り、この立法といふものはぎ
り／＼結構のところ何かということに
なりますと、法律制定行為そのものと
いうように私は考えておりますから、
その意味で、先ほど来の種をたれが出
すかということとは直接の問題にはな
らない。たれが出そうと制定者はあくま

でも国会であらせられるという原則が確立されていけば、憲法上問題はないと考えているのであります。

○川俣委員　そこで私は問題が出て来たと思うのです。あなたに問うまでもなく、現憲法では、独裁への移行を極力排除するという考え方が四十一條に出ていると私は理解するのですが、この点は綱島委員も同様であります。日本の、再び独裁への移行を防ぐということが憲法に盛られた根本思想であるというふうに私は理解するのであります。現憲法の中心主体には、この民主主義政治の原則を打立てようとする努力が払われていると思うのです。そういうところから見まして、民主主義がゆがめられるのを断固排除して行くことが私は法制局の任務でなければならぬと思うのです。ところが、先ほど、綱島委員に、最終的には国会の議決を得ればそれで民主主義の原則が立てられておるのだという御答弁があつたことは、非常に遺憾とするのです。なぜかと申しますと、どんな独裁国においても、形式的には最終的にある機関の議決をまつという方式をまつております。形式をまつて民主主義が守られておるのだということになる

決定は多数決で行われるのであるからして、民主主義の原則が立てられてあるのだという御見解をまつて参りますならば、独裁と民主主義との相違が出て参りません。おそらく日本の憲法はそれを極力防ごうとするところにあつたと思う。従いまして、綱島委員の説明されたごとく、もし今日社会の秩序を失いますならば、本質的には価値のない憲法と相なるおそれが出て参ります。諸外国は多く民主憲法を流血の騒動を起して獲得いたして参りますから、その点は明瞭になつて参ります。日本また、敗戦という大きな犠牲の上に、これらの憲法が築かれておるのでありますから、再び流血をもつてこれらの憲法を改正することは好ましくないという立場からいたしまして、四十一條というものは民主主義の原則にのつて解釈すべきものだという綱島委員の解釈は、私は妥当だと思ふ。それを、學者にもいろいろ曲げた見解をまつておられるというやうなことになるならば、将来の日本の政治の上に大きな汚点を残すことになりはしないか、こう思ひますが、この点についての御見解を承りたい。

○佐藤(通)政府委員　くれぐれも申し上げておきますけれども、私の言つておるのは純粹の憲法論の立場から申し上げておるので、内閣から法律を出すのがいいことである、一生懸命にこれから出しますよというやうな趣旨で申し上げておるわけでは決してございせん。内閣も出し得るという理由を申し上げておるつもりでございまして、そのつもりでお聞きとり願ひたいと思ひます。

ただいま川俣委員から民主主義の観点からの御批判がありまして、ごもつとも承りました。ただ、その観点から先ほど少し触れたのでありますけれども、大體立法機関として国会の構成員であらせられる議員が法案を出しになる、これは当然のことでございます。そのほかには、内閣がまた法案を出しする、これが民主主義の原則からどうかということを考えてみますと、内閣が提案した場合については、その法律というものは御審議の過程においてどのくらいの迫力を持ち、あるいは拘束力を持つかということになります。これは全然ゼロでござい

ます。ただ極力御説明申し上げます。内閣としては正しいと信じてお出ししたわけでございますから、口をきわめて、石にかじりついてもそれは通していただくたいということは、あるいは御説明するかもしれない。けれども、それをお取上げにならうとするまゝと、先ほど触れられましたように全然国会の御自由でありまして、内閣は泣いてもわめいても通らぬものは通らないというのがこの憲法の建前でございます。その意味で、何ら国会の審議権、自主的な法律制定権というもののに対する制約にはなるはずがないというところが一つであります。

もう一つは、さらに、通過されしました立法について、内閣が同意見を持つとかあるいは拒否権を持つとか、昔のやうに裁可権を持つとかいうことであれば、その機会に内閣が大きな発言力を持ちますから、大きな迫力になります。ところが、現在の憲法のもとにおいては、国会が御制定になつて両院で可決されれば、もうそれで自然に自動的に成立してしまふ。こういう制度は世界を通じてソ連と日本だけでございまして、政府側は拒否権も何も持つていない。これはその面から見ても非常にまた民主的な形になつておるので、そういう観点からの御批判は、にわかに私としては納得申し上げることはできないわけでございます。

○川俣委員　ソ連もまた民衆の國であるというお考えの上に立つての御説明としては、それもまた一つの解釈かと思ひます。その議論はそれじや抜きま

食つても焼いて食つてもいいという見解でありますならば、大臣自体も議員でありますので提案権を持つておりますから、みづから議員として提案をし

て、この間議員として提案し、投票権を行使したこともあるのでありますから、みづからの議員の権限において提出されるものが最も妥当だというふうにあなたはお考えになりませんか。政府の見解ではない。あなたの具体的な見解です。

○佐藤(通)政府委員　おつしやる通りであります。このことは実は目にか

である。そのよしあしは別として、そういう点から、一方の憲法学者といえども、現在の政治の情勢から見まして、法律案の起草は立法手續上重要な意味を持つというものは何人もいふべきではないか。従ひまして、かりに多くの修正を加えましても、原案は少からず影響を持つて来るわけだ。また、法律の執行にあたりましても、原案の意思が相当盛り込まれて執行に移されることになると思う。これは通例だと思ふのです。また、原案の意思を盛つていふゆる政令等が出て参りますことも、問題として相当残されて来る点です。今日、多くの法律に基いた政令等は、最初の起草者の意思を相当盛り込んで、あえて法律を侵すのではないかと、懸念であつた方も審査されておる例がたゞさんあると思う。こういう例はあるでしよう。法律の成文の解釈よりも起草者の意思に基いた政令がつくられて、あなたの審査のもとにまわつたことは多々例があると思う。それらの点については審査上拒否された点もありましよう。あるいは助言された点も今まではありません。そのように、起草というものが相当重要な位置を占めておるものであるという見解をあなたは持ちにならぬかどうか、この点をお尋ねいたします。

○佐藤(通)政府委員 結局起草者の立場がおのずから強力なる発言力を持つというお話でありましても、実際問題として多少はそういうことはあるかも知れません。けれども、われわれの仕事の場合においては、そういう観点からは全然無視してやつております。と申しますのは、実はえこじになつてわれわれの仕事の段階においてと

ことなまでやる必要はないので、もう一つ閣議決定という段階がありますから、今度は閣議の方に言いつけて閣議できめてもらつたという段階があるのであります。その点からかも知れません。が、われわれとしては起草案について力はその認めておらないわけでありま。国会に出た場合の原案の力については、私が先ほど申しましたように、政府案であつた場合の原案の力である、その点について原案の迫力は少しも違ひはない。むしろ、法案の成立の過程を見ておきますと、政府案はいふんじめられて、委員会を何回も何回も開かれて、やつとこさ本会議にかけられておるといふのが政府案のたゞつておる運命であります。ところが、議員立法の場合であります。委員会にかけつて本会議にほんとお出される、そして簡単にきまつてしまふという例が多いと思ひます。むしろ議員立法の方がよほどの迫力を持つといふふうにも言えるのではないかと、そういうふうにも考えます。

○川俣委員 どうも法制局長官はときどき詭弁を弄すると思ふのです。というのは、先ほどの御説明の中に、政府と国会とは今の憲法のもとにおいてはうらはらであるから、多数が持つておる意見というものは、内閣の意見と国会の意見の意見とはあまり相違してないのだという純粋の立場をとつておられるが、どうもその立場と今の御説明とは非常な食い違ひがあるのではないかと。その食い違ひはどこから出て来るのですか。あなたの答弁ではな。現実に食い違ひるのはどこから出て来るかというのを、どういふふうにご御認識になつておられますか。

○佐藤(通)政府委員 私が先ほど申しましたのは、議院内閣制という言葉を確かに使したけれども、それは議会の多数党をもつて構成されておる内閣であるから、その内閣で立案されたものはおのずから議会の多数の人の意向に沿つておるといふようなところまで実は言つたつもりではなかつたのであります。ただ、私の言わんと欲したのは、アメリカのような大統領制のもとにおける厳格なる三権分立と、日本の憲法のとつては議院内閣制とを比べた場合に、アメリカのごとき場合においては、政府提案というものは一切認めておらない。これは、厳格なる三権分立の建前から、政府と国会とは他人であるといふことから、そういう結論が出ておると思ひますが、日本の場合においては、議院内閣制といふことは何かといふと、国会と内閣とは親しい関係に立つておつてあか他人ではない、従つてあか他人でない内閣が提案権を持つてもおかしいと思ひます。いじやございませぬかという趣旨から申し上げたのであります。その内閣の意向が国会の多数の意向とつながつておるとかおらぬとか、これは全然触れたつもりはございませぬ。

○川俣委員 そこになつて来るとまたもう一度憲法論にもどりますけれども、これはもしもそういう見解でございしますならば、あるいは内閣に提案権を認めるというように憲法を解釈して行かないと、やはり正當に解釈して行つても効果は同じだといふ見解に立つのではないかと。それならば、やはり四十一條というものを正解をして行くことの方が、運用の上においても妙味が出て来るのではないと思ひます

が、この点はいかがですか。
○佐藤(通)政府委員 先ほどのお言葉に同感の意を表しましたように、運用の面においてしかるべき方法が行われたいといふことは、私としては、異存もないどころか、大賛成でございます。しかし、この憲法論としてお前の良心的の考えはどうかと聞かれた場合に、いや内閣には提案権はございませぬと言ひ切るだけのどうも自信がないわけでありま。これは、くどくどと御説明してはいるのも、そういう趣旨から申し上げてはいるわけでありま。

○川俣委員 自信がないといふのは、いふ／＼の学説があるのであります。むしろあなたのとつておられる学説は少数学説をとつておられると思ひますが、これはあらためて参考人を呼んで明らかにしますが、何ゆゑに少数意見をとなればならぬか。あなたたは少数意見だといふふうにお考えになつておられぬのか。

○佐藤(通)政府委員 少数、多数は国会のように表決の方法はございませぬから、何をもちつて少数といふ多数といふかといふことはわかりませぬし、また学説も、その質の問題であつて、量の問題によつて解決はできないと思ひます。しかしながら、遺憾ながら先生のお話とは逆で、私どもの了解しているところは、むしろ私どもの考えの意向を表明されておる人々の顔ぶれとしては、京大の佐々木惣一先生、網島先生が第一であります。佐々木先生、それから最高裁判所の河村又介さん、まあこのくらいいじやないかと思ふのであります。○川俣委員 そういう学説論を今こ

でとりかわしてもむだであります。やはり佐々木惣一博士の流れをくむところの大石博士、また鈴木安蔵君なども大体こんな見解をとつておられるように思ふ。これについてはいづれ参考人を呼んで明らかにいたしますが、問題は、憲法論を私は今こで問題にしようとしてゐるのではない。網島君が大体述べましたから、問題はこういう法案の提出の仕方についてさらに憲法について疑義が生じて来た、こういうことになると思ふのです。

そこで、それではもつと具体的にひとつお尋ねしますが、今度の改正の中にもあるが、農業改良助長法の第二条の第一項の一号に「国及び地方の農業事情からみて緊要と認められる」、この認められるといふのは、行政府であるところの内閣または政府が必要と認めるといふふうな解釈すべきじやないかと思ひますが、この点はいかがですか。現行法を聞いておられるのです。改正しようとする法律を見るからいかにぬ。われ／＼は現行法をもとにしてゐる。

○佐藤(通)政府委員 これはすべての場合に共通の原理でございしますけれども、第一に、法律の執行を担任するものは言うまでもなく政府でございしますから、それが緊要と認めるところからいふことがもちろん最初に来ることとてございします。ただ、その判定が間違つてゐるかどうかといふことを批判されるのは、国会そのほか裁判所と、ずつとこうあるといふわけでございます。○川俣委員 そうしますと、内閣が、財政事情から、「国及び地方の農業事情からみて緊要と認め」といふのは、いふ／＼な財政面、行政面から見ても必要と認められた、こういうふうに理解

してよろしいのです。

○佐藤(逓)政府委員 これは、現行法を改正する点になりますと、国及び地方の農業事情という見地から見て国家的に緊要と認められるというふうな説をすべきであらうと考えております。

○川俣委員 この判定は政府が判定するとしてよろしいかどうか、このようにお尋ねしているのです。

○佐藤(逓)政府委員 これは「政府は」とありまして、こういう各号の定めるところによりまして補助金を交付するところの建前にもなっておりますし、先ほど申しましたように、そこまで書いてなくても、もちろん第一の執行責任者である政府が判定すべきものというふうに思っています。

○川俣委員 そうすると、今度改正せられる中に、「予算の範囲内において」を添えてまたつけなければならぬ理由が出て来ないのじやないか。予算の範囲内というところによつて第一項がかわつて参りますかどうか。

○佐藤(逓)政府委員 これはまあデリケートな問題になりますけれども、こういうふうな条文に「予算の範囲内において」と書いてあるその意味といたしまして私どもが考えておりますのは、予算を組むときにはもちろんその率の示すところに従つて組みましよう。組みましようけれども、物価の変動その他によつて、あるいは後にはそれでまかななくなることもあり得るという場合には、予算上の制約がそこに出て来て、この明文の率の通りであるいは行かなくてもそれはよろしいというお許しがここに出ていて、というふうなまあ考えているわけでありま

す。

○川俣委員 私が先ほど来お尋ねしている緊要と認められるという国の認定は、政府が財政事情その他国の総合計画の上から必要と認められるというように理解してよろしいかと言つたら、あなたはその通りに理解してよろしいという御答弁だつた、そうすると、また財政事情というのを言う必要はないじやないか、こういうお尋ねをしているのです。

○佐藤(逓)政府委員 私の申し上げるのは、政府は予算の範囲内において左の各号に定めるところによつて補助金を交付するところの、まず左の各号に乗るか乗らぬかを考えないことに、補助金をやるかやらないかもきまらぬわけでございますから、平たく考えまして、まず各号をながめて、そして地方の農業事情から見てどうかというところは、第一の判定になりますし、その次に、さて補助金を交付する段になつて、それでは予算があるかという話になつて来るのが普通の考え方だと思ひます。その意味にひつつからめて、「予算の範囲内において」という言葉のあるとなしとのお尋ねのようには思ひましたから、さつきのようなことをお答え申し上げたわけでありま

す。

○川俣委員 すると、「予算の範囲内」ということを入れることによつて一項がかなり制約されて来るというようにお考えかどうか。今までの説明だとうと、あまり制約を受けないというふうな理解しているのですが、あなたのお考えによると、一項に「予算の範囲内」という条項を入れることによつて一項が制約を受ける、というふうな理解されているのでしよう。

○佐藤(逓)政府委員 これはあるとないのとはやはり違ふ、従つてあれば制約の形になつて来る、こう考えております。

○川俣委員 そうすると、あつてもなくてもよろしいのだけれども、ほかの法律にそういう条項があるから、こう書いておくことが適当だという見解とは非常に違ふということになりますか、それでよろしいやうございませうか。

○佐藤(逓)政府委員 法律論から私は申しますが、実行の問題は全然別にこれは大蔵省に聞いていただきたいのですが、法律論からいへば、「予算の範囲内において」という言葉がある場合となひ場合は違ひます。これは、「予算の範囲内において」とあれば、多少の制約があるという意味において違ふというふうな考えます。

○川俣委員 これは各論に行つた場合に大蔵省に見解を聞くことにいたしました。法制局長官はどのような見解を持つておられるか知りませんが、この提案理由から見ますと、予算の編成の上からそれに即応して法律的な改正を必要とするという見解をとつておられます。そうすると、あなたの今までの憲法論からこれを考えてみましても、こういう提案理由は不適当だという見解をお持ちになりませんかどうか。

○佐藤(逓)政府委員 提案理由の説明には私参画しておりませんから何です。が、むしろその方が公平な判断ができるかと思ひますが、ここで今お言葉にありました言葉の趣旨は、要するに補助金整理という大方針を立てて、そしてそれが今度の予算編成の根本方針だつた。それとにらみ合せて法律の方の調整をはかるという気持のよう

に受取るわけでありま。

○川俣委員 これは綱島委員からもずいぶん質問があり、そのあなたの答弁、また私の質問に対するあなたの答弁から申しまして、予算の編成を第一に置き、法律の改正といひますか、立法を第二に置く、こういう考え方がここに出て来ておると思うのです。問題はここなんです。政府に発案権があるという解釈をとつて参りますと、

○佐藤(逓)政府委員 先ほど御説明申し上げましたように、法律論としては予算と法律の性格が違ひますからして、あまり深刻な問題はないと思ひますけれども、これは、実際論から申し上げますと、大体政治の方針と申しますか、施政方針と申しますか、そういうものは予算を離れて立てることができない性質のものであります。従つて常に、予算編成と言つてもいいくらゐ、予算編成と言つてもいいくらいな私は重要なものだと思います。従いまして、来年度における諸般の政府の計画というものは、実は予算と並行して考えられ、しかも予算の裏づけにおいて行われておるというのが事実でありまして、従いまして、この予算を計画として先に考えて、それを並行してあるいはそれよりもむしろあとにその実施についての法律的手当をどうする、行政の方式をどうする、というやうな問題が出て来るというの、あるいは普通であらうと思ひます。これは平たく言へばそういうことだらうと思ひますが、なおお尋ねによつていろいろ

るお答え申し上げます。

○川俣委員 そういふ答弁は私は非常に遺憾だと思ひます。それは、政府は行政上または今後の政策を打立てるといふことは必要でありましよう。まず、政策を打立てるなら、政策に必要な法律というものが考えられて来なければならぬ。その法律を先にしないで予算が重要だという考え方が憲法違反になる考え方はないかというところがたび／＼指摘されておる。この点を指摘しているのです。政府が政策を立てる。政策というものは空じやないのです。それに伴う法律というものが当然考えられなければならぬ。それと予算ということになり、法律によらない予算の仕方をするから問題が起きて来るのです。そういう見解をお持ちにならないのですか。

○佐藤(逓)政府委員 おつしやることはよくわかるのでありまして、私の言ふのは、とにかく予算というものは、政府側から見ますと、今申しましたやうなことになるまいやう。ただ、それと国会との関係をお考え願ひなければならぬのは、一体予算の制定者はどなたであるかといへば、唯一の立法機関である、もう一つの上の国権の最高機関たる国会が予算を御制定になつておるわけでありまして。ただ政府がこの金を出すということが憲法にきまつて

いるだけで、制定者が国会であるといふことをよく念頭に置いていただきますれば、私の申し上げる趣旨はよくわかり願ひます。たとえば總予算を出さないで施政方針の演説をするのはおかしいじやないかといふことを常識的に言ひますが、そういう面からも私は推測できると思ひます。なお、今の予算

と法律の關係において、現行法がそのままになつておつて、それに違反するような予算を組むというようなことは不心得じやないかというようなお言葉が出て来たわけだ。これは私は、また純理論からいへば、先ほど来のように予算と法律は別個なものです。しかも、予算の制定者も国会、法律の制定者も国会であられるからして、唯一の国会という機關に意見の分裂というものがあつてはならないということ、公式論として私は申し上げますけれども、實際論として考えましても、これは補助金を削る方の法律です。これは、これでも私はしかられてゐるのですけれども、かりに補助金を増す方の法律案を予算よりも先に御提出申し上げた場合を考えてみますと、予算の制定権者は国会ではないか、予算を出さないのに予算をふやすことを国会がのむことを前提にして、そういう増額のおしかりを受ける場合もあり、常に弱いの政府でありまして、どつちからもしかられる方なのでございますが、そういう理論も出て来るのであります。て、やはりこれは法形式としては予算と法律とはどうしても違ふ。しかしその御審議はなるべく並行してやつていただくのが望ましい。これは私は政治論としては確かに申し上げ得ることだと思ひます。

○川俣委員 法制局長官の答弁のように、分裂した考え方を特に国会が持つわけはないと同じように、行政権を持つております内閣もまた分裂した考え方があるわけはないかと思ふ。それはいいでしょう。国会だけがいわゆる精神分裂的な考え方を持たない。同じように内閣自体も持たないはずなんです。そういう見解でしよう。そういういたしますと、政策を立てるということとは、当然その政策の執行に必要な法律的な要素も考慮に上らなければならぬ。その考慮と同時に、予算の編成についても考慮に上る。これの全体が政策になつて来る。法律の伴わない予算はあり得ない。予算が伴わない政策もあり得ないと同じように、法律の伴わない予算というものはまたないはずだ。そこで、当然に内閣は、予算の編成と同時に、法律案を持たなければならぬというあなたの見解であります。ならば、これはあなたのいわゆる七十三条の点はもう一項発案権もあるのだという意味も、そういう見解からならまだ妥当だとされると思ふのです。それならばまだ妥当でしよう。ところが、一々発案権は分離し、予算の発案権は分離し、内閣というものは一つだ、こういう見解をお述べになるところに、あなたの思想の分裂もあるのではないかとこのうに反問せざるを得ない。どうです、この点は。

○佐藤(達)政府委員 議論になるかも知れませんが、私も私としてはまた私どもの言ひ方がございませう。それは、おつしやる通り現に、内閣としては、一つの機關である以上は、意思の分裂なんかあるはずがないと思ひます。従いまして、現実の問題として申し上げますと、内閣が予算を審議する場合に、予算でこれだけの補助金をこう手当をするならば、これについてはこういう法律の手当があるということは当然頭に置きながら予算を審議してゐるわけだ。ただ、現実にはその法律の立案にいつ着手するかということになりま

す。それは一日、二日、場合によつてもつと着手するのが遅れます。しかし、その予算を閣議決定しておきながら、その予算に反するような法律を閣議決定するということは、まさにこれは分裂でありませう。そういうことは絶対にはあり得ない。この補助金の例で言へば、補助金のこれ／＼を減額するという予算をきめておきながら、増額の方の法律案を閣議できめたということになればまさに意思の分裂でありませうけれども、そういうことはいたして

ある御質問にお答え申し上げる能力はないわけでございます。とにかく憲法の命するままに事が動いて行けば、それで私の責任は果されたと思ひます。が、安心感を得られるというふうな立場におるわけでありませう。

○川俣委員 もしあなたのようない見解をもつて憲法を解釈して行くということになりますと、そういうおそれの出ることを私は非常に憂慮してゐる。これは少数党内閣で解散をもつておどかす、そして予算を通す、予算を通した上に予算に伴う法律案というこ

とで強要して参るというやうな結果が今後出て来るということは、非常に恐るべき事態だと思ひます。あなたは首を振つておられますけれども、單にこの憲法の解釈が将来の政治の上に重大な影響を及ぼすことを、もう一度御研究に申上げておきます。

もう一つお聞きしますが、今までは、これは臨時立法で、期限立法というやうな説明を一部の大臣がしておられます。期限立法だとすると、これは当然法律の期限がなければならぬと思ひます。臨時立法の便宜的な法律だ、いわゆる限定的な法律だ、こういうふう

別に何年というような、私の立場から言うことは考慮されておられますが、そういうことは考慮されておられます。

○川俣委員 法律解釈として、それでは当分というのは、およそどのくらいの期間を当分というのでありますか。

○佐藤(憲)政府委員 これは確答しない方がよいと思います。はつきり一年、二年という言明はできません。というの、先ほど触れましたように、当分というのはあくまで当分という言葉を切つたような意味を申すものではありせん。

○川俣委員 当分という言葉というのは非常にあいまいな言葉である、そういうことになりませんが、あいまいな言葉はできるだけ法律から避くべきではないかという御意見をもちにありませんか。

○佐藤(憲)政府委員 これは、あいまいとは申しませんが、法律論から申しますと、この実施がどうも長くなつて、一向当分の切れ目が来ないという場合においては、これは唯一の立法機関としての国会の御判断もございまして、あるいは内閣そのものの御判断もありまして、要するに、当分というのはこういう措置を続けて行く必要がある間ということで、客観的な当分の認定問題だと思ひます。これは、国会が御認定になれば、そのときに元へもどす立法措置をおとりになりましょう。

○川俣委員 この当分という問題もよく憲法に關連して来る問題になつて参りますので、私はこの点はこれ以上追究いたしません。所管大臣または内閣の代表の方が見えられたときに、これ以上の質問をして参りたいと思ひます。

○葉梨委員長 ちつと連記を待つてください。

○葉梨委員長 それでは大蔵大臣が見えましてから、川俣委員に質疑の継続をお願いいたします。

○川俣委員 補助金等の臨時特例等に關する法案の提案理由をお聞きしたのであります。なほ法律を一本にまとめて提案しなければならなかつたのかという理由が明らかではありません。特に、最初の原案を見ますと、補助金等の臨時特例という言葉よりも、むしろ補助金の整理に關する法律案ということで、大蔵省で原案を練つておられたようでありまして、その法案が、法制局の審査の結果、違法的な違憲的な事項もあるというところで、法制局の助言に基いて改正せられておるようであります。何ゆゑ原案を修正しなければならなかつたか。この二点をお尋ねいたします。

○小笠原国務大臣 お出ししたものが実は原案なのでございまして、それまでの行き道にいろいろ内部で相談し合ふことは、これは川俣委員御承知の通りであります。ただこの法というものは、私どもの根本の考え方を申しますと、議員の方々がおつくりになつたものが大部分を占めておりますが、今日のような非常な緊縮財政をやるときは、一時こういうものは国の財政上やむを得ぬけれども、しかしまた事情が許すようになれば、そういうこともまた

たひとつ御意向を体してもいいんじやないか、こういうふうな考え方がありますので、二、三年の財政の建直しをする期間というのには実は重きを置いて考えたような次第であります。従ひまして、一時停止するというのが実は私どもの考え方でありまして。

それでは何でこんなふうな各省の分をみんなとりまとめたかと申しますと、やはり審議をお願いするのに便宜であろう、審議の便に資するというのが私どもの主とした考え方であつたのであります。法制局は専門のことでございまして、こういうことでは字句が穩当でないということがありましたので、もちろんそれに従つたわけですが、法律案をお出しするときは、川俣さん御承知のように、大蔵省にも法律をやる者がおりますけれども、どうも法制局はどうかとではございせんので、すべて法制局の方にまわして、法制局の意見でまとめたものを政府原案として閣議決定に持ち出す次第でありますので、一番最初のものはどうだつたと言われると、法制局から見ても足らぬ点があつた、こう言つていいんじやないかと思ひます。

○川俣委員 そういたしますと、この提案説明の中にもあります通り、政府が予算を組んで国会に出す、その結果に基いて、それに即応して法律を改正して行こうというのがやはりほんとうのねらいじやないのですか。大蔵大臣は、予算編成の上から、この予算編成にじやまになるような法律はかえて行こうという考え方はじやないのですか。

○小笠原国務大臣 私どもとすると、一番根本は、国の財政を健全化するまで、当分の間こういうふうな、たとえ

ば補助金の率等について忍んでいただく、こういうことを考えたことが一つであります。もう一つは、実は遊興飲食税は御意向もあつてやりました。食料、入場税等につきましては、やはり中央地方を通ずる一つの財源の調整をやらなければいかぬ、こういう考え方で、本年はタバコなどについても初めてあつたものを地方に交付することにしました。ガソリン税についても一地方に交付するとか、そういうことをいろいろやりまして、今までの制度をかえて、中央地方を通ずる財政の調整といひますか、こういうことに役立てる、こういう意味が強かつたのでございまして。

○川俣委員 国の健全な発展をはかるということになりますと、何といつても憲法に基いて国の基礎を確立して行かなければならぬ。それが一番優先だと思ふ。国の基礎を確立する上から憲法が基礎になり、その条項に基いて、日本の発展をはかるために予算上のことや財政上のことが考慮されなければならぬ。国が不安定でありますならば、財政がいかにうまく行つてもそれは不十分で、行くと思ふのです。そこでやはり憲法が基礎にならなければならぬ、こういうふうにお考えになつておられると思ふのです。また憲法に基いて小笠原三九郎氏も大臣になつておられると思ふ。従つてやはりそこが基礎にならなければならぬ。基礎になつて参りますと、議員立法であるから、むちやをやつて予算を出したのだからかえて行かなければならぬ、ということになると、議員でありまして小笠原三九郎自身を否定するということになりはせぬかと思ふ。またこの内閣は多数

をもつて総理大臣を持つておるのであります。みずから多数を持つたからには、この補助金政策で多数をとり得た点も多々あると思ふのです。この補助金がみな悪いのだ、議員立法がみな悪いのだということになりますと、もう一度多数党内閣も解散して出直さなければならぬ。みずから解散して出直すなら別であります。これは政治論になりますけれども、その出て来た補助金だけが悪いのだ、議員立法だけが悪いのだというお考えの方がどこから出て来るのでしょうか。

○小笠原国務大臣 憲法が基礎となり及び憲法に基いて諸般のことをやるべきことは川俣さんの仰せの通りで、小笠原三九郎も決してこの点については人後に落ちるものではないと思ふ。しかしながら、今度は憲法の中の財政的なものから見ますと、ことしのこく緊縮予算をとにかくやらなければ日本がどうなつて行くかわからぬという情勢下に置かれておるときに、財政の見地から見るとこの程度は少しがまんしておいて、これは議員立法だから議員立法でないからという区別は私どもいたしておりません。たゞ議員立法の分が非常に急にふえて来た点があるもので、今のようなお話の点も出ますが、議員立法を尊重することは当然だと思ひます。私どもは議員立法を輕んずる意思はないので、ただ、こ

こ当分の間、財政上の健全化のため、中央地方の財政の調整ができるまで、少し忍んでおつていただこう、こういう意味でいわれる停止という言葉を言つておるのであります。

なお、このうちに議員立法が仰せの

通り多いことは多いですが、二十三のうちで十三だけが議員立法にかかるもので、あとの十の方は政府の方でありますので、別に、あなたの仰せのように、君は自分が議員でありながら議員を軽くするというおしかりは受けないで済むのではないかと思っております。

○川俣委員 大臣はうかつに予算がふえるのは議員立法だとお考えになつておるから、今度できた二十三の中にも議員立法が多いのではないかと判断をされるのではないかと思います。それは議員立法だけが多いのではあります。選挙に勝つためにはこれらの方法を講じて多数を得ておられると思う。何といつてもこれは否定できないと思う。従つて多数を持つておられるというその裏づけの中には、これらの法律が有効に働いておつたということも否定できないと思う。もしこれらの法律を有効に使つておられなければ、多数だつて内閣をとり得なかつたと思う。これらの恩恵のもとにこの内閣が成立しておるのだというふうにはお考えになりますか。

○小笠原国務大臣 私には仰せのごとくそのみでこの内閣が成立したとは毛頭考えておりません。

○川俣委員 そのみでということばもちろん思いませんが、それも大いに有力なものであつた。というのは、八〇%、九〇%、おそらく選挙中の宣伝文書を見ますとそれがおもなものです。それ以外には、緊縮財政で、予算の上から、日本の財政の上から緊縮して行

かなければならないというようなことは一つも宣伝しておられません。この内閣がつくるならばこれだけの補助金をやる、これもやる、あれもやるというのが大体自由党の宣伝です。政治的な質問をしようとは思いませんが、たまたまそこに出たものですから……。しかしながら、大臣は先ほどから議員立法を尊重するとか、できるだけ怪視しないとか言つておられますが、これは、午前中綱島委員から法律案の提出というものは、憲法四十一条に基いて、または七十二条に基いて、国会が提案権を持つておるのだ、政府が出すのは違法ではないかという議論が行われておる。小笠原さんは話が十分違う。議員立法だから尊重するの、あるいは決して怪視しないのと言う。それが本来だという主張が行われておる。怪視や尊重どころではありませんよ。もしもほんとうに憲法を尊重するといふなら、政府が提案権を持たないといふことが適當ではないかと思うのです。この点についてはいかがですか。

○小笠原国務大臣 今のようなお話も一部の議論としてあることは聞いておりますが、もちろん予算の編成権を政府が持つておりますので、その予算の編成権に触れるような立法がいろいろ出て来れば、これは予算の編成権を侵害することになるので、これは編成を欠くことはどなたがお考えになつてもよくわかると思うのであります。従いまして、これもやはり川俣さん、大體ものは程度の問題ではないです。公平に考へてみて、私はそう思う。それは議員立法よろしきを得るときには、ひとり尊重されるばかりでない、国民から歓迎をされると思ひますが、しかしもし程度を越しておるといふことになれば、やはりこれは世間でかれこれ批判を受けることにもなる。それからまた今の御意見、議員のみの提案権があるのだという御意見を聞いたこともありますが、これは政府はさうにも解釈しておらず、また大勢の人はさうに解釈しておりません。

○川俣委員 大蔵大臣とここで憲法論をやるうとは思いません。しかしながら、小笠原さんの中に一番重大なことは、内閣に予算の編成権があるのだという説明は今までなされておりました。提案権があるのだという説明はありますが、編成権があつて、これで拘束するやうな編成権を持つておるのだという説明がなされておられません。あなたが、あなたはそういう解釈をしておりますか。この点を明らかにしておきたい。

○小笠原国務大臣 私ちよつと条文を持ち合せませんが、政府が編成してこれを提案するというになつておりますので、やはり編成権があると私は考えております。

○川俣委員 編成権があるといふのと、編成して提案権があるといふのは大きな違いです。あなたは、編成権まであつて、これに議員としても拘束を受けるのだといふやうな考へ方で提案されると思ふのです。その点いかがですか。

○小笠原国務大臣 今ちつとここにもういしましたが、予算を作成して国会に提出するところまで、予算を作成する、つまり予算を編成することは内閣の責任にあると考へます。また権限であると考へます。ただ、法律の提案といふものにつきましては、私ども、憲法上は提案権があるだけで、かやうに考へております。

○川俣委員 そこでだん／＼整理されて来たと思うのですが、小笠原さん、何といつても大蔵省の考へ方は、最初の原案を見ましても、予算の編成上じやまになるやうな法律はできるだけあつてもいいから制限をして行こう、予算を第一に優先的に考へて行こうといふのが大蔵省の考へ方ではないんですか。しかしながら、内閣の義務としては、法律を誠実に執行するという義務を負わされておるはずなんです。私は憲法論を言うつもりじゃないんです。内閣としては、何といひましても、憲法に基いて、法律に従つて、これを誠実に執行するということが義務づけられておるはずであります。従いまして、予算の上から不便宜な法律はあつてかえるんだという考へ方は、そもそも間違ひではないか、その点だけお聞きしておきます。

○小笠原国務大臣 腹の中では実はそう考へておりません。(笑)これはそう考へておりませんが、私も、たとえば増税をする場合でも、減税をする場合でも、これは予算について増税を見る、あるいは減税して収入減を見ておりますけれども、これについては、どなたも、あとの法律の改正措置によつて減税案が出、あるいは増税案が出ても、不審に思われなかつたやうに、これは一時こういふやうにいたから忍んでいただこうといふことになつたのであります。最初からこれ／＼の中で

ということでありまして、一口に言つと、元へもどしたのが多いのでございします。これも法律的な言葉にはならぬのですが、これによつて忍んでいただけるとか、実は考へてやつたので、最初からその腹づもりでやつたといふことではございません。

○川俣委員 大蔵省の原案には、第一一条は、法律第三十四号を廃止するといふことだつたですね。これは、法制局から廃止するといふことは違憲のおそれがあるといふことで、こういう法案の出し方について疑義が出て参りましたので、当分の間停止するといふふうに変更になり、修正せられたと考へられるのです。この大蔵省の原案は、単に予算的の便宜のためではない。予算面からいへば約三十億内外の金を節約したいといふことで、違憲の問題が起るやうな法律をあえてお出しになる点についての問題なのです。わずかに三十億くらいのことでは違憲問題が起るやうな、法律上疑義のあるやうな一つの問題を起すやうな法案の提出の仕方、または法律の内容をあえて掲げなければならぬ根拠をお示し願ひたい。

○小笠原国務大臣 廃止とあつたのを停止とされたといふことですが、そういうことはどこから川俣さんのお手に入つたのか知りませんが、私も廃止と考へたことはありません。また法制局で停止と直されたといふのは、それはだれかが何かの間違ひとして言つたことで、少くとも閣議では最初から停止といふことになつて出ております。従いまして、この原案は停止でございまして、決して廃止ではございません。原案ができるまでのいろ／＼な道

行きがあったということはありまじう。それは、川俣さん、いろ／＼あることは事実であります。ただ、これにきまつたということについておつしやつていただきたい。廃止ということに閣議に出したということは全然ございせん。

それから、今のお話でございます。が、実は、私も、この法律の改正を要しない補助金でも、これはいろいろの御希望もありますし、また世間の一つの輿論もあります。相当多額の補助金の整理を行つておることは御承知の通りであります。従いまして、私どもの根本方針というものは、中央地方の財政の調整をするという根本から来ておるのであります。それで、今こそお願いしておるのは法律の改正をするのでありますけれども、法律の改正をしない部分についても相当大きくきん補助金の整理をいたしたことはよく御承知のことと存じます。

○川俣委員 小笠原大蔵大臣は、非常に重大な御発言をなさつた。廃止するというようなことは考えたことがないと言われた。もしも廃止することを大蔵省が考えたことがないのかかわらず、こういう文書が各省にまわされ、大蔵省の新聞記者にまわつたというところになります。これはだれが責任を負われますか。原案は大蔵省から出ておる。記者クラブにも出ております。各省にも大蔵省からまわつております。これはだれが大蔵省以外の者がやつたということになります。と、綱紀粛正の問題が起きて来ると思いますが、この点についての責任はどうしますか。

○小笠原大蔵大臣 最後の成案ができ

るまでの道行きについてはいろ／＼ありまじう。が、私も、大蔵省の案というものを閣議に出すことをもつて成案としておるのであります。それが閣議に出されたときに少しも直されたりしません。また法制局の意見も全然出ておりません。従いまして、その前にだれがやつたか、そう一々こまかにことまで私は責任を負わすべきものではないと思つております。

○川俣委員 これはそうじゃないんです。あなたがどういふことを考えたことがないかと否定されたから、これを問題にしておる。そういうことも最初考へたけれども、これは訂正したんだというお考えであれば、私はあえて追究しないですよ。そんなことはなかつたと言われるから、なかつたものが流布されるというところは重大だということなんです。こういうことも一応考へたけれども、しかしながら、閣議へ出すときには法制局の意見も聞いて直したというなら別です。また法制局でも、初めの原案はあまり適当でなかつたから、内閣に助言をしたということ。こゝで明らかにしておきます。こういうものはなかつたというところを言われることは非常に不適當だと思ふんです。そうすると綱紀粛正の問題が出て来ます。私はあえて追究しませんが、なぜ問題にしておるかという点について、大臣ちよつと聞いてください。私がこれを追究するのは、原案の作成者の意思というものが相当あつたの政令やその他に轉きを与えるからで、原案が修正されて提案されました。原案起草者の意思に基いてとかく政令やその他の命令が出るおそれがあるので、原案起草者の意思というものを確かめた

といふところから出ておるのです。○小笠原大蔵大臣 これは事務的にはいろ／＼な段階があつたかもしれせんけれども、私のところに来て、私が発議をして閣議へ出した段階では、停止となつておるのであります。従つて、その前に法制局その他と打合せることは、すべての法律はみなそうです。全部打合しておるのであります。その結果停止となつたかどうか、私が閣議に持つて出るときは停止となつておつたのでありますから、私としては承知してないということ。小笠原三九郎は承知してない。しかし大蔵省の何がしかは承知していかもしれない。段階としてそういうことを書いてあつたかもしれせん。

○川俣委員 書いてあつたということをお認めになるなら、私は別に追究しません。しかし、そういう考え方で大蔵省の財政面だけを考へて法律を廃止するといふようなことは行き過ぎじやないかといふことを、さつきから指摘しておるんです。現に行き過ぎがあつた。従つて、法制局ではこれを指摘して内閣に助言したということ。い

わゆる内閣に助言したということ。前に法制局長官は明言いたしておりました。行き過ぎがあつたから助言したと言われるのです。あなたは、それを閣議に出すまでには相当研鑽を積んで出されたと言ふ。これはあたりまえのことです。と。とき／＼研鑽しないで閣議にかけるから、閣議でもう一度やり直したといふことが起るのです。研鑽をすることはあたりまえのことです。あたりまえのことを聞いてるんじやない。前にそういうことがあるといふことは、法律を無視するやうなことを、法

律を無視してもなお財政上便宜をはかるといふ考え方があつたことについて、もう一度考え直す必要があるんじやないかという意味で質問いたしておる。その点はどうですか。

○小笠原大蔵大臣 私はさうな考えを全然持つておりません。中央地方の財政調整を行う方針からやつておるのであります。

○川俣委員 補助金の使途が時には不明瞭になつたり、あるいは不正が行われたりいたしまして、大蔵省もこれに相当頭を悩ましておることは認めます。これはどこから出て来るか。やはり法律の遵法精神がないところから出て来るんです。そうじやありませんか。そうすると、法律なしに、まだ成案を得ないうちに予算をかゑるというやうなことが起きて参ります。この予算についての信頼度がなくなつて来るのです。去年は補助金を出し、今年はお金がない、来年はまた出すというやうな不安定なことだから、特に不正が行われて来るのです。あるいは使途が不明瞭になつて来るということになるのです。何と言いましても、法律を基準にして予算を編成するという考え方が、私には憲法の基本方針だと思ひます。その編成された予算がどのやうにして正に法律に基いて行われるかというところが、大蔵省の行政上の責任だと思ひます。国の予算の切りまわしの責任を持つておられるが、それは按分が必ずやなくて、按分した金がいかに有効に使われておるかということが大蔵行政の任務でなければならぬと思ひますが、その点どうですか。みづから法律を侵すやうなことをやつておつて、

他人を監督できませんか。

○小笠原大蔵大臣 私どもは一つも法律を侵してはおりません。すなわち、先ほど申し上げた通り、たとえば増税するとか減税するとかいうことも結局同じことなんです。そういうものを見て予算を組んでおるのであります。あなたのこゝろに言へば、増税案も減税案も全然やうやうがなくなつてしまふ。翌年も同じ予算を組まなければならぬことになつてしまふので、さうなことは前例にも何にもございせん。従来もこれはみんな認められておることです。もし私どもが、法の改正案を出さないで、かつてなことをしたならば、それはおしかりを受けるのは当然と思はれるのでありますけれども、しかしながら、こういうやうな裏づけをやつておるので、これに對する御協賛を願つておるのであります。これは私も当然なことと考へます。

○葉梨委員 大蔵大臣の時間がちやうど経過したのですが、まだよほどかかりませんか。

○川俣委員 まだほんの序論なんです。こんなことを出したくはないのですが、よけいなことを言われたものだから問題がそれで行つたので、(笑)はつきり認められておるなら何もこんな問題はないのです。出したことはないとか、あるいは考へたこともないといふやうなことを言われるから、ついでに議論が本論に入りまして……

○葉梨委員 そうすると、大臣はさだ必要でございませうか。先ほどのお約束の時間が実は来ておるのです。これは外国使臣との関係ですから……

○川俣委員 それでは保留しておいて

もけつこうです。——それでは、大臣に對する質問は保留いたします。

○葉梨委員長 では大蔵大臣に對する質問は保留願ひまして、あとの政府委員には質問ございませんか。

○川上委員 関連して一つあるのですが、大臣はまだおられますか。

○葉梨委員長 大臣は外国使臣との關係がありまして、二十分という約束であつたのが二十五分になつておりますし、川上さんの関連質問もそれでは十二日にひとつ御延期を願ひます。——ほかに大蔵大臣以外の政府委員には御質問ございませんか。

○川俣委員 總括質問ですから、大蔵大臣でもいいし、内閣総理大臣でもいいし、あるいは副総理でもけつこうです。

○葉梨委員長 それらの人は今日は出席されませんから、そこで御相談ですが、本日はあなたの質問は保留して、これ以上続行されませんか。

○川俣委員 相手がいないのでできません。

○葉梨委員長 そのほかの政府委員にも質問がないということに了承してよろしゅうございますか。——他の諸君も政府委員への質問は本日はございませんか。

それでは、次会は明後十二日午前十時より開会することいたします。

本日はこれにて散会いたします。

午後三時二十五分散会