

国会の「決算審査」論争（続）

前田英昭

決算制度は、予算制度とともに、国の財政確保の憲法上の有力な手段である。この国会における決算審査の取り扱いは、憲法の期待するところに十分応えたものであるかがしばしば問題にされ、国会においても議論されてきた。

憲法第九十条は、「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」と規定し、決算について、①決算の作成、②会計検査院の検査、③内閣より国会への決算の提出、④国会における決算の審査という四つの事柄を問題にしている。そのうち、①ないし③は、財政法や会計法に具体的な規定があるが、④については憲法の規定からは必ずしも明瞭でなく、財政法や国会法等の法律にも直接の規定を欠いているため、国会に提出された決算の審査とは何かが問題になるのであり、特に決算は単なる報告事項であつて、国会における決算審査及び議決は、必ずしも憲法上の必要事項ではないかのように見える。しかし決算制度の重要な意義と、日本国憲法が第四十一条で、国会を国権の最高機関と定め、第八十三条で国会中心の財政主義を採用したことと考え合わせると、憲法の精神に沿つて、国会または衆参両議院が、日本国憲法下の国会において、その審査方法を自主的に改革しなければならなかつたはずである。この問題は第一回国会（昭和二十二年七月三十日衆議院決算委員会、同年八月六日参議院決算委員会）で早くも取り上げられ、両院の決算委員会が慎重に論議され、その後も、決算委員会が何度か議論さ

れた。第七回国会、昭和二十五年三月八日には、衆議院決算委員会は著名な学者及び実務家数名に参考人として出席を求め、決算制度及び決算審査についての意見を聴取した。しかし具体的な改革を見ることなく、旧帝国議会当時の審査方法がほぼ踏襲された。昭和二十五年三月八日の衆議院決算委員会における決算審査論争を紹介するのが本号「国会の決算審査論争（続）」である。

まず、現在の国会における決算の取り扱いを簡単に記しておく。①内閣は、憲法第九十条に基づいて決算を国会に提出するに当たっては両院別々に提出する。②各院では、これを両院交渉の議案として扱わず、各院別々の案件として別々に審査し議決する。③決算が、もし提出した各院で議決に至らない場合でも、再び次の会期に提出されない。④各院では、後の会期においても、前の会期提出のものを審査する。別に継続審査に付するというような取り扱いはしない。⑤各院は、決算の全部を議題とし、これを是認するや否やを決し、是認しない部分については違法または不当と議決し、またそれらの事項に關し、必要と認めたときは政府に相当の処分を求める決議をする。

これを見ると、憲法第九十条で決算を内閣から国会へ提出するのは、どちらかといえば、各院に対する一つの報告案件のように解される。ただ、これに対して、各院は、報告として聞きおくだけでなく、これを議題として積極的に批判して行政事後監督権を行使しようと努力しているようであるが、実は問題はここにある。このような扱いによると、①憲法が決算を国会に提出すると規定しているのに、実は、各院に別々にこれを議題にして批判し、各院として行政事後監督を行うにとどまり、その議決は各院別々であるから、国会の議決とは言えない。③政府に対する行政事後監督としての意見表示は、時としては各院区々となり、時としては矛盾し、その意思表示に接した政府としては、その対応に迷うということもあり得る。④たとえ各院の意思表示に矛盾がなくても、それは各院ごとの意思にとどまり、国権の最高機関たる国会としての意思ではないから、政治効果の上で迫力に欠けるところがあるのを否めない。

明治憲法の起案者である伊藤博文の「憲法義解」（第七十二条）には、「予算は会計の初とし決算は会計の終とす。議会の会計を監督するに其の方法二つあり。即ち、一は期前の監督にして、二は期後の監督とす。期前の監督とは次年度の予算を承諾するを謂ひ、期後の監督とは経過せる年度の決算を審査するを謂ふ。此の期後の監督を取る為に、政府は会計検査院の

検査を経たる決算を以て、該院の報告を併せて、議會に提出する義務あり。而して行政機関たる会計検査院の為す検査は、立法機関たる議會の為す検査の為に準備の地を為す者なり。故に議會は検査院の報告と俱に政府の決算書を受けて、その正当なるを承諾し、之を決定すべし」と述べているが、これによると伊藤公は決算を単なる報告と見なかつたばかりでなく、議會が議會としてこれを承諾するかどうか決するものと考えていたように思われる。しかし明治憲法下の運用は、この考え方によらず、一種の報告のように、しかも各院別々の案件として各院別々に審査するというやり方で扱われて、それが日本國憲法下の現在まで踏襲されてきているように見受けられるのである。

そのような立場で入江俊郎衆議院法制局長は、今回取り上げる昭和二十五年三月八日の衆議院決算委員会の席で意見を述べられているものと考えられる。

第七回国会衆議院決算委員会(委員長 本間俊一)は、昭和二十五年三月八日、(法務府法制意見長官)佐藤達夫、(京都大学教授)大石義雄、(東北大学教授)清宮四郎、(早稲田大学教授)大西邦敏、(会計検査院検査第四局長)小峰保榮、(大藏省主計局司計課長)平井平治、(衆議院法制局長)入江俊郎を参考人として招致して、決算制度及び決算審査について意見を聴取した。

第七回国会 昭和二十五年三月八日 衆議院決算委員会

本間俊一委員長

決算は、旧憲法下においては、会計検査院が検査・確定して、各院別々に検査報告を提出していた。この慣行が今日もなお行われているが、新憲法下における国会の地位にかんがみ、決算は国会の議決を要するものであるとの意見が新たに提唱されている。決算を国会への報告案件として取り扱うか、議案として処置すべきかは、論議の対象となり、本委員会においても、この問題の解釈及び取扱いを検討しているところである。

参考人各位から、一人三十分ないし一時間の予定で御意見をお述べいただきたい。

佐藤達夫参考人

決算審査の問題は、事の性質からして、必然的に政府が国会からお叱りを受ける場面に関係するものである。たまたま政府に職を奉じている私としては、まことにデリケートな立場にある。それは余談として、今日は、政府の意見ではなしに、法制実務に携わっている私個人としての思いつきを申し述べさせていただきます。今、委員長が仰せになったところに問題の核心があるが、私はその核心を遠巻きにして、総論的にいろいろな考え方を申し述べてみたい。

決算については、明治憲法にも、七十二条に現行憲法とほとんど同じ規定が設けられていた。二つの新旧憲法の差異は、「毎年」とか「次の年度」という言葉が入っているかどうかという、字句の些細な相違の程度にとどまっている。決算の取扱い方については、旧帝国議会早々、第六回と第八回の帝国議会において、どう扱うべきか相当論議されているし、また新憲法になってからも、第一回国会、当決算委員会において、その取扱い方についての論議があった。

要するに、従来のやり方を現に踏襲しているが、その特徴は、①決算は政府から両議院に同時に提出されている。②両院各別に審査して、両院交渉の扱いになっていない。③決算が一会期に提出された場合、その会期中に結論が出ない場合には、次の会期に持ち越して審査されている。それらを総合して考えると、決算の扱いは、ある意味の報告書扱いであって、議案扱いではなかった。この点を頭に置いて決算審査の本質を考える必要がある。

憲法第九十条に決算を国会に提出しなければならないと書いてあるが、この趣旨は、憲法第八十三条以下の一連の国会の行う財政事前監督関係の規定と相照応して、国家機関の財政執行の締めくりである決算を国会に提出させることによって事後監督権を確保するというのである。憲法は、提出までのことを書いているが、提出後の決算に関する国会の取扱については何も触れていない。財政法を見ても、「翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例とする」(第四十条)とだけ書いてあるが、その後の扱いについての規定はないし、国会法にもそういう条文は見当らない。

これらの点から考えると、現行制度のもとにおいては、両議院は決算を審査する権能と義務があるのみならず、その審査結果によって、経理上、違法・不当のかが明らかになれば、監督権の発動として必要な意思表示をさる立場にあるが、審査の結果、必ず何らかの形の議決をしなければならぬという拘束は、現行法上、積極的に定められていないと言わざるを得ない。また国会側で、決算審査の結果について意思決定されるについても、国会の意思として両院一致の議決でなければならぬということを要求している条文は、現行法上、ないと見受けられる。したがって今日まで各院それぞれ別々に所要の議決をしているのであろうと考える。現行法のもとにおいては、決算は、予備費の支出に対する事後承諾とは別扱いされている。予備費の方は、事後承諾という国会の意思決定を求めて、内閣から議案として案件を出す。それが可決されれば承諾があったことになるし、否決されれば承諾がなかったことになる。これに対して決算は、現行法の建前では、国会側の意思表示を必然的には要求されていないから、その案件は、議案ではなくて、ちようど国家公務員法に基づいて人事院が国会に提出する諸般の報告とか勧告が議案でないのと似ている。ただ、これらとは違って、決算審査は、財政上の事後監督の大きな

手がかりであるから、悪いところがあれば、国会の方からお叱りの権能が発動されることが、憲法上、濃厚に期待されている。その点で單なる報告なり勧告なりとは、實際上、多少違うといふことができる。

そのようなことを前提にして、現行法のもとで考える限りにおいては、従来、政府が決算を両院同時に提出していたことは、決して間違つたやり方ではないということになるし、また、これに対して、両院がおのおのその見るところに従つて、「不当である」とか「異議なし」といふような意思を決定されることも、決して間違いではないということになる。また、決算が一会期において審査が終わらずに次の会期に持ち越されて審査されることは、議案でないことから言えば、一向差し支えないということになりそうである。

ただ、決算審査の結果、経理上の不都合が認められ、政府の責任を追及する場合においても、現在のような各院ばらばらのやり方では迫力がないということは当然考えられる。もつとも、この迫力の問題は、やり方にもよると思う。例えば強い意味の内容を盛り込まれた決議というものが、一院においてなされれば、その決議の内容いかんによつては、非常な迫力を政府に対して持つわけである。やり方の問題にもよろうが、一般的にはあまり迫力がないといふことは言い得るであろう。

それにしても、憲法上、決算を国会に出せと書かれてある。その出された決算に対して、国会は批判し、反響というものがあるようになさるべきであつて、各院ばらばらでなさるべきでないといふ考え方も成立つのである。現在のやり方は、今のような角度から新たに見直されてよろしい、再検討されてよろしいではないか。また、今回の本委員会における調査の主たるねらいも、私はそこにあるのであらうと思う。

そこで第二段に、しからばその解決方法に何があるか。私、周到に考えたわけではないが、考えられる主な解

決策を申し上げたい。硬軟とりまぜて四種類の考え方があろう。①大体の建前を従来通りにおいて、ただ決算に関する国会としての批判というものが、両院ばらばらでなしに、国会の意思としてなされるようにするという考え方が第一である。②決算提出の窓口を一院にまとめて審査する。先議、後議の流れ作業となつて、その審査結果に対する国会としての意思を決定する方向に持つていく。こういう考え方があつた。③決算審査の結果を国会の必要的議決事項とするのが、第三の考え方である。④さらに進んで、決算を国会の承認事項にする、予備金支出の場合に類するような承認事項とするのが第四の考え方である。この考え方をとれば、当然決算は議案の扱いとなる。

事柄の順序として、一つずつ敷衍する。①の考え方については、要するに、今までのように各院ばらばらで国会の意思を決めようというのであるが、このやり方は現行法のもとではやれるかどうか、素材にはそういう疑問を持つが、今までわれわれは疑いなしに、決議というものは両院各自の決議しかない、国会決議というものはないと思ひ込んでいたが、それが本来できないものかどうか。できるということが一つの前提になるが、この見地から現行法を見ると、憲法上には支障になるような條文は何もないと思う。ないどころか、むしろ新憲法から言えば、国会は国権の最高機関であるから、旧帝國議會とは違つて、国会の権限を狭く制限的に考えなければならぬという根拠は、全然なくなつてゐる。したがつて憲法上の支障はないであらう。国会法を見ても、決議というものは、両院交渉の案件にはなり得ないというような明文はない。問題は、国会法の八十三条に両院関係の規定の條文がある。国会の議決を要する議案を甲院が可決したならば、これを乙院へ送れという條文があるが、「国会の議決を要する議案」というのは、一体何かということが決まりさえすれば、その解釈いかんによつては、現

行法のもとでも国会の決議というものが十分に成り立つと考えるわけである。今までは、「国会の議決を要する」という言葉の意味は、おそらく法律であるとか、予算であるとか、條約の承認であるとかというように、法制上、国会のなすべきこととして明文のあるものだけをここであつていふように考えられてきたように思うが、今日、素朴に考えると、そこまで狭く考える根拠は何もないのであつて、「国会の議決を要する議案」とすることが適当と認められるものを、国会の議決とすることは、適当と認められる。「議案」とすることは一向差し支えないのではないか。

決算の問題とは直接関係ないが、例えば第五回国会であつたか、例の阿波丸の賠償放棄についての決議のごときを見ると、あれは衆議院、参議院ともに、文字の上から見ても、ほぼ同じ文章、同じ形の決議が別々になされているのである。ああいうものが国会の決議という形でできないものか。現行法上できないという結論になるかどうか、疑いを持つのである。殊に決算関係においては、憲法上から言つても、国会に提出されるものであるから、これに対する批判なり結論というものは、国会の意思として決議という形で、またはこれに類する形で決定されても、一向支障のないものであり、またそうあるべきものではないかという気持ちを持つのである。しかし、この解釈問題は、国会内部の問題であり、国会自身で決められる事柄であるから、われわれが横合いから主張する理由もないが、いずれにせよ事柄自体としては、この考え方は成り立つのである。解釈を立法によつて解決することもできるではないか。

要するに、今まで申し上げた第一の考え方は、現行法とあまり隔たりのない考え方である。決算を提出する方は、一応従来通りとしておく。しかし、これに対する国会の審査結果についての意思は、国会の決算に対する

意思というような強い形で出てくれば、迫力の点において、今よりもよほど違ってくるのではないか。少なくとも事の重大なるものが、国会としての決議として決められるというような考え方が第一である。

第二の考え方は、これも比較的に事務的な面からの考え方であるが、法律を改めて、国会としての決算の受入れ窓口を一つにしていたく。決算はいずれかの一院に提出すればよいということに法律で決めて、あとは、最初に受け付けた一院がそれを先に審査されて、その後、今度は隣の院にこれを送るというようにする考え方である。この場合においても、これは窓口の問題だけで、あと窓口をくぐって国会の中に入ってから国会での扱いのやり方についてはいろいろある。あとで言う第三案との組合せの問題もあるが、仮に国会での扱いを現状近くにとっていくとすると、その場合、案件というものは、名前のつけ方は下手であるが、決算審査の結果に関する件というような件名になると思う。従来、一院の決算委員長が報告されていた、その報告の内容となつては、決算審査の結果に関する件と、これを可決されれば、国会の意思として、決算審査の結果に関する件というものが成立するわけである。これが第二の考え方である。

第三の考え方は、財政法あたりに改正を加えて、国会は決算に対して是認するか、あるいは不当と認定するか、あるいはまた批難するか、何らかの議決を必ずしなければならないというふうにする行き方である。これは現に問題になつている国鉄なり専売の、あの仲裁裁定についての扱い方と大体同じ筋になる。政府としては、決算に関し国会の批判を求むるの件というか、あるいは決算に関し国会の議決を求むるの件というような件名にして提案する。それに対して、いいか悪いかということを国会で決められるという扱いができる。これが第三の考え方

である。

さらに第三の考え方をもう一步進め、新しい措置をおとりになって、政府は決算について国会の承認を求めなければならぬというような条文を入れる。あるいはドイツあたりの立法例にあるように、決算について政府は国会に責任解除を求めなければならぬというような規定を置く。この方法をとると、内閣が決算を提出する際には、ちよど予備費の事後承諾の場合と同じようになり、決算に関して承認を求むるの件、あるいは決算に關し責任解除を求むるの件というような形で、内閣から国会の方に出すようなことになる。こうなれば、それ自体がまさに議案という性質を持つてくると思う。これが第四の考え方である。

こういう考え方ができるが、ただ第四の行き方については、決算について憲法第九十条で触れてないところを法律でさらにつつ込んで定めることになるから、必然的にそこに憲法問題が出てくるであろう。この憲法問題についてはいろいろ考え方ががある。例えばこういう立法は、要するに、憲法が予定する財政についての国会の事後監督を強化するものであって、憲法が本来その趣旨としているところと方向を異にするものでないから、憲法違反ではないという弁明も成り立つのではないかという気持ちがする。

そういう気持ちはするが、憲法論は別として、私個人の考え方としては、この行き方については、なおほかの疑問がある。元來この憲法の財政関係についての条文だけを拾ってみても、似たような場面が三つ並んでいる。

第一は、憲法八十七条、先ほど触れた予備費の支出についての事後承諾の条文である。第二は、今の決算提出に關する第九十条である。第三は、第九十一条の財政状況を国会及び国民に報告させるという条文である。この三つの場面が憲法に並んでいる。

第一の予備費の支出については、先ほど触れたように、承諾を求むるの件ということで、はっきり議案として内閣が国会に議決を要請するという形式で出される。これは憲法自身が明らかに予定しているものであると私は思う。しかして国会としては、その承認をするかしないか、いずれかの態度を積極的に表明しなければならない。これは憲法自体がはっきり予想していることであろう。

それから便宜上、第三の考え方に飛ぶが、第三の財政状況の報告は、国民に対しても同時になされるものであるから、内容自体が割合に常識的内容というか、財政白書的なものであろうというふうに言えるだろう。したがって、これに対する国会の立場はアクティヴである必要はないのであって、むしろ一種の参考扱いに近いようなものではないか。むしろ扱いは完全に国会の適宜の判断にまかしているものではないかというふうに、この憲法の条文から推測できる。

飛ばした第二の決算の考え方については、憲法の書き方は、事後承諾と財政報告との中間をいくような形にできている。憲法の用いている文字は、単純に報告でもないし、また承諾でもなく、提出と言いつばなしにしているところにニュアンスがあると考えられる。憲法は、決算に対する国会の審査権、審査義務を予定していると言い得るのであって、またその審査の結果いかによつては、国会側から何らかの反響あるいは批判というようなものの表明があることを憲法は予想している。そこで打ちどめというようなところであろうと私は感ずる。

そこで、事後承諾とか、あるいは責任解除というような考え方——他の角度から反省してみると、こういう事後承諾、責任解除というようなことは、普通すなおに考えると、本来ならば、事前に国会における正規の、あるいは正則の手続を踏むべきところを、それをしないで政府限りでやったことに対して、国会が事後にその追認

をするというような場面として出てくるのが、事後承諾とか責任解除というようなことじゃないかという気がする。旧憲法のもとにおいてもそうであったが、例えば新憲法においても、予備費の支出を考えると、本来予見し得たとすれば、それははっきりと費目が予算に載せられて、国会の議決を経ていたはずのものであるが、予見しがたい事情のために、その場合に備えて国会がその部分について、一種の白紙委任という大げさではあるが、白紙委任というようなものをしたので、それが予備費であるから、それを政府が支出した場合には、その分について事後に国会の追認を要するという意味で、事後承諾の規定が設けられたというふうな考え方もできる。この点、今の予備費についての憲法八十七条を見ると、特に「内閣の責任でこれを支出することができる。」、「内閣の責任で」という言葉を入れているわけである。そういう言葉が入っているのは、今言ったような意味なのであって、本来、予算の費目として国会ではっきり定められてあるべき支出を、内閣限りの責任でなし得るとしたものであって、したがって後日その責任解除ないしは追認というふうなものが必要となってくる。したがって「国会の承諾」を要するという条文があとへ続いて出てくる。こう言えそうに思われる。

この観点から決算を見ると、決算はこれとよほど異なる。むしろ決算の中には予備費の分も入るし、予備費の支出は別に事後承諾を求めるのであるから問題はないが、それ以外の決算の点から見ると、これは国会ではっきり定めた予算をそのままに執行した結末なのである。したがって、それに対する事後承諾とか、責任解除とかいう考え方は、そぐわないということが言えると思う。しいて意味を持たせるとすれば、仮に政府が予算をはずれて支出しても、それを免除してやる、許してやる——むしろ違法の処置を許してやるという恩恵的な建前から国会がそれを追認したり、責任解除をするというなら、意味をもって考えられるが、許してやるという角度では一

向迫力が出てこない。まあ、しいて理屈をつければ、許してやるという角度に意味を求めることは、あるいはできるかもしれないというふうに考える。

したがって、以上の点を総合すると、決算審査の結果、経理が適正に行われているというならば、これは国会として当たり前のことであつて、おほめになるはずはもちろんなので、黙っていればそれでいいということになる。もしもそこに経理上不当なものが出てくれば、お叱りになればいい。そのお叱りの強弱緩急は、いろいろな決議の内容、あるいは国会としての決議といういろいろな手段があるので、その手続・手段を選ばれれば、おのずから強弱緩急は出てくるものではないだろうか。したがって、先ほどから一案、二案、三案、四案と出たとこ勝負で並べて申し上げたが、この中で最後の国会の承認あるいは責任解除というような形でいくことについては、私どもとしては、先ほど申した理由によつて、若干疑問を持つている。反対というところまでの自信はないが、やや疑問を持つている。であるから、仮に国会における決算審査の方法を改められるとすれば——制度の問題としてこれを考えれば、第一案、第二案、あるいはそれらを中心として適当な組合せをされるならば、あるいは何らかの調整を適当に加えた行き方が、大体ほどよいところであつて、その運営を適実にされれば、憲法の所期する財政上の事後監督の目的は、私は十分果たし得られるものではないかという気持ちがある。

以上が大体、国会と内閣との関係を中心とした私の考えたところである。なお、実は決算の問題については、会計検査院が相当大きな役割を持つている。会計検査院の機構なり運営について、この際、検討する必要があるんじゃないかという問題が、必然的に伴ってくるものと思うが、この方は、私、別に準備もしていない。別に有力な参考人もおられるから申し上げない。一応、私の考えを申し上げた次第である。

大石義雄参考人

日本国憲法第九十条第一項は「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」と定めている。この決算の国会への提出は、報告案件として取り扱うべきものか、それとも議案の提出として取り扱うべきものかということが、御質問の趣旨のようであるが、私はこの問題を純粹に日本国憲法論の建前からお答えする。

まず、結論から言うと、これは議案として取り扱うべきものではない。その理由について簡単に申し上げたい。

第一に、決算という国家事務は、行政事務であつて、憲法上、行政府、すなわち内閣の権限に属する事務である。ところで、この決算の検査は、憲法上、会計検査院の権限事務となつている。決算の検査が会計検査院の権限事務であることは憲法の定めたことであつて、国会といえども、この権限を侵すことを得るものではない。言うまでもなく、憲法上、国会は国権の最高機関であるが、この国権の最高機関たるの地位は、憲法みずからの定めた限界の範囲内のものである。このことは、国会は国権の最高機関であるが、一般に司法権を行使し得るものではないことを思えば、極めて明瞭なことである。というのは、憲法上、司法権は最高裁判所及び法律の定めたる級裁判所がこれを行うものだからである。同様に、決算の検査は、会計検査院がこれを行うものであるということとは、憲法自身が定めたところであるから、現行憲法下においては、国会といえども、この会計検査院の検査権限を侵すことを得ない。決算の検査という国家事務は、会計検査院の検査によつて確定する。しかしまた一面、憲法は、決算はこれを会計検査院の検査報告とともに、国会に提出すべきことを定めている。これは決算について国会の権限発動の機会を与えるものである。そこで決算が国会に提出されたならば、国会はその決算について

数量の計算上の当否はもちろん、適法、違法の問題についても、また不当の問題についても審査すべきものである。審査の結果、国会として何らかの意思表示をなす必要ありと思えば、もちろん意思表示をなし得るのである。すなわち何らかの意思表示をなすか、なさないかは、国会自身の裁量の問題である。しかし、この国会の意思表示によつて、会計検査院の検査結果は、法上、動かないのである。換言すれば、国会の意思表示は会計検査院の決算の検査の法的効果には影響はないのである。このことは決算の検査という国家事務は、憲法上、会計検査院がこれを行うものだからである。

このことを理解した上で、決算について国会が審査し得る範囲は、無制限だというのである。殊に国会は国政調査権を発動するにおいては、およそ国権の発動のいかなる方面においても調査をなし得るものである。ひとり行政についてののみならず、司法についても、それが調査の範囲を越えない限り、国会の審査の対象となる。会計検査院の検査権限の行使についてもまた同様である。これは実に日本国憲法上、国会は国権の最高機関たるの性質に基づくものである。

簡單であるが、これをもつて私のお答えとする。

清宮四郎参考人

参考人としてせっかく意見を述べる機会を与えられたが、大した準備もなく伺つたので、ごく粗雑な思いつきの程度にしか申し上げられないことを恐縮に存ずる。問題となるところを大小とりまぜ、八つか九つ拾い上げて、それについて私の意見を申し述べて御参考に供したい。

まず初めに、国会における決算審査は非常に重要なことである、これは申すまでもない。決算審査は、予算の執行、また将来の財政計画に非常に大きな影響を持つものであって、これまではこれを軽んじてきたような慣行があつて、かなり形式的になつてゐる。しかし問題の重要性にかんがみて、もつと徹底的にやる慣行をつくることが望ましい、これはもう当たり前なことであろう。また実際に現在行われている状況を見ると、予算の執行は必ずしもまだ嚴重に行われてゐない。場合によっては、かなりいいかげんことが行われている。それがため国民の税金が甚だおもしろくないところに使われる。こういうことになつて、いろいろ問題もあるようである。年度未なんか、殊にそういうことが多いようである。この際に、国会自身がこの問題を取り上げられて、これを徹底的に解決されようと企てられたことは、まことに結構なことだと思ふ。

この問題を扱うについては、今までの取り扱ひの仕方を改める、こういうことだけでも相当の改革ができると思ふが、これに関連して、必要に応じて法令を改正するところまでいくのではないかと思ふ。

まず初めに、これまでのやり方、先ほども佐藤長官がかなり詳しくお述べになつた。従来、決算審査というのは、これは形式的には国会の権限として一応定まつておる。こういうふうになつていたが、実質的にはむしろ各院の権限として、これを各院が独立別個に行ふ。そのために決算は両院に同時に提出されて、そしてこれに対して国会としては別段の意思決定を行わない。各院で決算委員会の審査に付した後に、その報告によつて本会議で意見を決定する、こういうふうになされてきたようである。そしてまたこのやり方については、政府側でも、また国会側でも、いろいろ意見はあつただろうが、公にこれを取り上げてどうするところまでには至らない。また従来の学者の学説というものの多くも、従来 of 慣行を大体容認するというふうに傾いていたわけである。こ

れをまず、この際、考え直す必要がありはしないか、こういうことになるわけである。

これについてちょっと問題になるのは、従来のやり方が憲法に照らしてみてもどうか、場合によつては、従来のやり方が憲法に違反するのではないか、こういう問題がまず起こる。これについては、あとからまた決算審査行為の性質とか、あるいは効力とかいうようなことを検討した上でないと、はっきりした結論は出てこないのであるが、ここでごく結論だけを簡単に申し上げると、私は、これまでのやり方も、正面から憲法に逆行するとか、あるいは憲法に違反するとか、これほどのものではないように思うのである。しかし、正面から憲法に違反するとは言えないにしても、何としても、これまでのやり方は徹底していない。憲法の精神がよく生かされていない。殊に、この感じが、新憲法のもとにおける決算審査ということになると、よほど強くなつてきておると思う。せつかく憲法によつて国会に認められた機能というのが、現在のよなやり方では、十分發揮されていない。こういうふうに感ぜられるわけである。

次に、国会の決算審査権の法律的根拠というか、この問題であるが、新憲法によつて、国会の財政に関する権限は著しく強化されている。憲法は、国会を国権の最高機関とし、この建前は財政面にも維持されている。国会は主権者たる国民を直接に代表するものとして、財政権についても最高の機関であり、唯一の議決機関である。憲法のもとにおける財政は国会中心の財政でなければならない。この原則が確立された。

そこで、この大原則は、国会における決算審査にも及ぶものと考えるのが至当ではないか。国会の決算審査の直接の根拠となる条文は、憲法九十条「内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」。財政法の四十条もこれを受けて「翌年度開会の常会において国会に提出することを常例とする」。

こういうような規定を設けている。先ほどもこれに触れたが、この場合、法律の規定では、單に「提出しなければならぬ」、あるいは「提出することを常例とする」とかいって、提出したあとで、それから先は国会がどういうことをやるのかということについては、特別の規定がないのである。そこで、これについてのいろいろな意見が出てくる。私の見るところでは、提出されたものを国会が審査するのは当然のことである。そしてまた、その審査の結果、国会が何らかの意思決定の議決をなす。これも当然できることになる。憲法が議決をなせということを要求しているかどうか。これは必ずしもそうしなければならないというところまで強く言えるかどうかは、幾分疑問の点があるが、少なくとも憲法はこれを禁ずる意思はもちろぬ。本當に憲法の精神をくめば、そこまですでいくのが至当ではないかと思われる。こうなってくると、決算は各院への報告案件ではなくして、議案として扱うのが憲法の趣旨に合すると見られるのである。

この問題に関連して、地方議会の決算の審査についての規定を見ると、地方自治法の第九十六条、「普通地方公共団体の議會は、決算を認定する」と定めてある。つまり地方議会在認定の議決をなすわけであつて、決算を議案として議會にかけて、これについて意思決定をやる、こういう趣旨に解するのが正しいと見られる。このような行き方を国会の場合に当てはめてみると、国会についても決算に対する国会の認定とか、あるいは承認とかいうようなことを、はつきりと規定の上に表わした方がむしろよろしいのではないかと思うのである。

それからこの国会の審査の法律的根拠としてもう一つ問題になるのは、憲法第八十三条の規定である。八十三条には、国の財政処理についての一般的な原則を規定したものととして、「国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ない。」、こうある。この原則的な規定から、次の八十四条の租税法律主義

とか、あるいは八十五条の国費の支出、あるいは国の債務負担行為等についての議決ないしは予算の議決とか、こういうようないろいろの規定が八十三条から流れ出てきていると見られる。ところが、決算の審査とか議決とかいうようなことが、憲法八十三条の中に当然含まれるものと解すべきかどうか、これについては幾分議論の余地があるのではないか。決算の審査、議決というようなことを直接憲法第八十三条から導き出すことには、幾分の困難がありはしないか。しかし八十三条の原則を押し進めていけば、結局、これは決算の審査ということにも及ぶのであつて、国会がその議決によつて予算を定める。そうして国会みずからが生んだものをまたあとで決算の議決ということになつて跡始末をする。最後のくくりをつける。予算の議決から決算の議決に至る。この方が首尾一貫している。それだから八十三条の趣旨は、結局、決算の審査ということにも及び得る。直接にこれを生まないにしても、そういうところまで到達し得る、こういうふうに見られると思う。

そこで、次の問題として、決算の審査ということが国会の権限であり議決すべきものである、こういうふうに見える、今まで各院の権限としてやつてきたことが問題になつてくる。先にも申し上げたように、従来のように各院の権限としてやつてきたことも、ごく広く言えば、国会の議決の一つのやり方である。正面から憲法に違反する、こうは言えないものだろうが、名実ともに国会の権限とする、こうした方が、今までのやり方よりも、かえつて憲法の趣旨に適合するものと考えられる。

その第一の理由は、憲法第九十条に国会に提出すべしとなつてゐる。それを国会が受けて、そして国会がこれに対して意思決定をする。この方が憲法の規定にもよく合うのではないか。憲法に違反しないばかりでなしに、むしろ憲法の趣旨に合する、こう見られるわけである。こういうふうにしてこそ、初めて決算審査にも權威がつ

くし、これがまた非常に慎重に行われるようになる。その結果、予算の執行とか、あるいは決算の作成とか、こういうことについても、これがよほど慎重に正しく行われるというような実際の効果を得ることができるといえる。この点については、私は実は一昨年「新憲法と財政」という名前の小さな本を出したが、そのときには、従来の慣行を尊重して、国会各院の権限として差し支えないのだ、こういうような説を唱えたことがある。これはこの機会に改めたいと思っている。

次に、国会の議決となると、決算の審査にあたって衆参両院の関係はどうなるかということが問題になる。これについては、大体憲法第六十条に定めている予算の場合に準じてよろしいのではないか。決算はまず先に衆議院に提出し、それから参議院にかける。参議院と衆議院とが異なつた議決をした場合には、両院協議会を開く。それでも意見の一致しないときには、衆議院の議決に優位を認めて、これを国会の議決とする、こういうことができるのではないか。またそれが望ましいのではないか。もちろんこれについて憲法は何も言っていないが、憲法を改正しないでも、財政法その他の法律の改正でこれはやり得るのではないか、こういうふうには私は考えている。

次の問題は、決算の審査ということを経済院の議決とすると、その議決行為の内容と効果はどういうものになるかという問題である。私は、国会における議決行為の内容は、結局、予算を承認するかしないかということになると思う。したがって、それらの行為の効果として、もし国会で承認したときは、それによつて政府の責任が解除される、こういうふうになるものと思う。

これについては、すでにドイツの諸憲法、第一次大戦後にできたワイマル憲法の八十六条あるいはプロイセン憲法の六十八条、それより前のドイツのビスマルク憲法の七十二条、それからプロイセン憲法の百四条、そう

いったところに責任解除ということが規定されているが、大体それと同じような意味を持つものと解してよからうと思う。したがって、もし責任者について新たに弾劾の制度というようなものを設けたとすれば、承認を得たときには、これは弾劾権が放棄される、こういった付随的な効果も出てくる。不承認の場合は、政府の責任というものが残される、こういうことになる。

次に、今のことに関連して、決算についての国会の議決というものは、今お話ししたような承認不承認ということであるとして、一体これが決算の成立要件になるものか、あるいは有効要件になるものか、ないしは成立要件でも効力要件でもない、成立とか効力とかいうものは関係ないものである。こういうふうに見るべきものであるか。大体三つの考え方が出てくる。

これについて、決算は、現在の制度によると、大蔵大臣が作成して閣議にかける。決算の成立という点では、閣議に諮って決定されたところでもって決算として成立する。それがさらに会計検査院の会議に付されたり、国会の議決を求めたりすることになる。そこで国会の議決はどういう意味を持つてくるかという点と、もしその内容が承認不承認というものであったとすると、これは有効要件と見るべきものではないかと思う。したがってこれに関連して、またもし国会で審議未了ということがあった場合には、改めて国会の議決を経なければならぬ、こういうふうになるのが当然であろう。従来先例でこれに反するものがあったかと記憶しているが、今度の行き方では正しくない、こういうふうになるのではないかと思う。

もう一つ、私の気のついたところでは、国会の決算審査に関連して、これをさらに実効を上げるようにするために、この関係者の責任問題がいろいろ出てくる。まず第一に考えられるのは、政府の責任者とか、あるいは会計

官吏についての弾劾制度である。これはこの際ひとつ考えてよろしい問題ではないかと思われる。もし弾劾制度があつて、先ほどのように国会の承認を得たということになると、そこで弾劾権は放棄される、こういう効果が出てくる。外国にも事例があるようであるし、この弾劾制度はここであらためて検討してみる必要があるのではなからうか。

もう一つ、弾劾ということのほか、責任者の賠償責任の問題、従来は会計法の規定によつて、出納官吏については弁償規定があるが、その他の予算執行の責任の衝に当たる者については特別の規定はなかつた。私はこれはもう少し広くして、責任者に賠償責任の問題をもっと広く及ぼして考えるべき問題ではないかと思う。

さらに、これはまだ私のほんの思いつき程度であるが、責任の追及ということになると、今の賠償責任とか、これまでもあつた国家公務員法に基づく懲戒責任、あるいは一般の刑事責任、こういうものとは別に、新たに特別の罰則を考える余地はないか、これが問題である。どのようにしてやるか。これは従来の方とは違つて全く新しい行き方をするので、いろいろな方面で支障ができてなかなか簡単にはいかないと思うが、案としてお考えになる価値のある問題じゃないかと思う。

なお、これに関連して、賠償とか処罰とかいふ問題は、従来の方では、転任した、あるいはすでにやめてしまつた者には追及は及ばない、こういうことになつていたが、私は場合によつては、転任しても——現在の官庁のように一、二年で転任してしまうと、決算の審査のときには人が代わつてゐる。こういう方が多い。転任してしまつても、あるいは退官してしまつたときでも、その責任の追及は及ぶように考えた方がよろしいのではないか。これらの点については、現在まだ思いつきの程度であるが、御参考のために申し述べた。

なお、こまかいことに関しては、もう一つの決算の公示ということがある。新らしい制度になってから、予算にも決算にも公布ということはなくなつたが、事柄の性質上、これは官報なり適当なところで公示する、こういうふうの規定すべきではないかと思う。こまかいことであるが、つけ加えておく。

以上、甚だ雑駁な意見であつたが、何かの参考になれば、しあわせである。

大西邦敏 参考人

もうすでに数名の方から参考意見を述べられたので、私は主として外国では憲法の規定がどうなっているかという点に重点を置いて御参考までに意見を申し述べてみたい。

最も重要なことは、要するに、予算が非常に重要であるならば、決算というものも非常に重要視されなければならぬということである。そうすると、勢い決算の検査をする会計検査院と国会との関係が非常に重要な問題になってくるのであつて、国の財政に対する国会の監督権を最も効果的にするためには、決算の検査に当たる会計検査院と国会とが、極めて密接な関係に立たなくてはならないと考えるが、この点で非常に参考になると考えている国である。この方面の研究者は、イギリスが、世界の中で、国会の財政監督権の効力を最も發揮している国であると指摘されているが、しからばイギリスでは、会計検査院と国会との関係がどうなっているかということをも、まず御参考までに申し上げてみたい。

日本では会計検査院は合議制であるが、イギリスでは合議制ではなくて、会計検査院長というものは、国王によつて終身をもつて任命される。両院の議決があつた場合にのみ、国王によつて罷免される。国王により任命さ

れるが、両院の議決がなければ、国王は会計検査院長を罷免することはできない。会計検査院長は、国王によって任命されるが、決して内閣に対して従属の地位にあるのではない、内閣に対して独立の地位を持っている。そして内閣に対して責任はない、衆議院に対して責任を有する地位になっている。

イギリスの会計検査院は相当大きな公署であつて、その職員の数約三百三十名。しかしこの三百三十名の全部が会計検査院の本庁に勤務してゐるのではない。一部、陸軍省、海軍省及び空軍省は、議会によって与えられた予算を最も多く使うところであるが、この陸海空軍の各省にそれぞれ分室があつて、そこに会計検査院の役人が駐在している。また若干名の者は軍港に駐在している。さらに文部省にも若干の者が駐在して、常任政府の支出に監視の目を光らしている。

この会計検査院の長たる会計検査院長の使命は大体三つある。①政府が提出した決算に間違いがあるかどうかを調べる、②収入及び支出の検査、③金銭がいかに賢明に消費されたかを調べる。この三つのことを会計検査院長は監視しているのであつて、この会計検査院の検査結果は、日本と同じように、議会の決算委員会に提出される。イギリスでは決算は衆議院のみに提出される。先ほど佐藤長官が言われた、受入れの窓口は一つになつていて、衆議院にのみ決算が提出され、会計検査院の検査報告も衆議院にのみ提出される。

イギリスの衆議院にある決算委員会は非常に重要視されている。議員は決算委員会の委員になることを非常に名誉と心得ている。この決算委員会は、毎年一月ないし二月の議会の初めに、衆議院によって選任される。決算委員会の委員の数は十五名であり、委員長は衆議院における反対党（野党）の一議員が就任する。通常は、前大蔵省の財務政務次官——イギリスでは、大蔵省に政務次官が二人いて、一人はパーラメンタリー・セクレタリー、

いま一人はフィンランシヤル・セクレタリーと言っているが、どちらも政務次官であつて、したがつて議会の議員であるが、この前大蔵省政務次官が決算委員会の委員長に選任される慣習になつてゐる。それから現在の大蔵省の財務政務次官は、必ず決算委員会の委員になる。この二人を除く残りの十三名は、いずれも一国の非常な財政通である。これらの委員は決算委員会の委員に選任されたことを非常に名譽と心得て、その時間、精力及び個人的な、政治的な利害關係というものを全く犠牲にして、国民のために誠実に財務行政の最高の水準を維持するということに真劍の努力をしているのである。

決算委員会は祕密会であつて、新聞記者も寄せつけないことになつてゐる。決算委員会には、会計検査院長と大蔵省の高官が、常に出席することになつてゐる。決算委員会における審査対象に關係の各省の会計官は、自分になした支払いについて説明あるいは弁明するために、決算委員会に出席することになつてゐる。審査を終わると、決算委員会は本会議に報告する。しかしイギリスでは、審査時間の關係や、日本と同じように、約二年前の支出に対する決算審査をした結果の本会議報告になるという關係から、決算委員会の報告については、衆議院では討論が行われることは極めてまれだといわれている。そうすると、決算に対する議会の威力というか、迫力というか、それはいかにも少ないように考えられるが、決算委員会の審査は極めて嚴重である。決算委員会の仕事は全く地味ではあるが、委員自身は自己のあらゆるものを犠牲にして、国民の膏血をしぼつた租税を主たる財源とする支出が、最も有効に、浪費なく使われるようにということを念願して、非常な努力を払つてゐるのである。イギリスで「国家財政」という有名な書物を書いたヒルスという学者は、決算委員会審査の厳しさについて次のように述べてゐる。

「決算委員会の仕事は、財政に関する議会による監督の最も価値ある部分である。決算委員会の仕事は、追加予算を含む一切の予算が、議会の指定通りに使われたか否かを調べることである。しかし実際には決算委員会の仕事はこれにとどまらずして、それ以上に出ている。決算委員会は、ただ支出の結果のみならず原因をも調べている。決算委員会は、不正の決算のみならず、不正な支出をも洗いざらいして責任を追及する。決算委員会は浪費と非効率を暴露する。決算委員会は注意深く決算を審査し、忠告と譴責とを与え、必要な場合には一費目を承認しないことによつて処罰を加えることすらもする」。

このような言葉を用いてイギリスの決算委員会の活動ぶりを述べている学者がいるが、これによつても、われわれは、イギリスにおいて、決算に対する議会の審査がいかに厳格に行われるか、国家財政に対する統制が極めて有効に行われるかを知ることができる。イギリスでは、当面の問題に対する決算委員会の審査終了後に行われる衆議院本会議の委員長報告をいかに取り扱うか、すなわち議決しているかどうか、資料不足で正確には知り得なかったが、イギリス議会は、議決そのものを重要視してないのであつて、決算委員会が不断に会計検査院と密接な連絡をとつて監視の目を光らしていることに重点が置かれているものようである。

以上で、イギリスの決算審査に関する実際を終わりにして、外国では憲法の規定は一体どうなっているか、日本の憲法第九十条と同じように、政府は決算を会計検査院の検査報告とともに国会に提出しなければならないことのみを規定しているものと、さらに政府は決算を政府の責任解除を求めするために国会に提出しなければならないということも明白に規定しているものと、責任解除という言葉を用いずして、ただ單に政府は承認あるいは否認を求めするために決算を議会に提出しなければならないと規定しているものが、外国の憲法に見られる。

しからば、日本と同じように、ただ單に政府はこれを議會に提出しなければならぬと規定してあるもの、責任解除を求めるために提出しなければならぬと規定してあるもの、さらに承認あるいは否認を求めるためにこれを議會に提出しなければならないと規定しているものと、三様ある規定の中で、どれが一番多いかと言うと、日本のごとくに、ただ單に内閣は決算を會計検査院の検査報告とともにこれを国会に提出しなければならぬというように規定してあるのは少なく、むしろ世界の憲法の多くは、あるいは政府の責任解除を求めるために決算を議會に提出する、あるいは承認あるいは否認を求めるために決算を議會に提出すると規定してある方が多いのである。

例をあげると、先ほど清宮教授がお述べになつた旧帝制時代のドイツ憲法、旧帝制時代のプロシヤ憲法、一九一九年のいわゆるワイマールのドイツ憲法、一九二〇年のプロシヤ憲法、一九二一年のポーランド憲法、一九三五年のポーランド憲法、一九四九年制定の西ドイツのいわゆるボン憲法もそうである。このほかワイマール憲法のもとにおける——その当時ドイツは連邦で二十七の州があつたが、十七の州の憲法はほとんどすべて、政府は責任解除を求めるために決算を議會に提出しなければならないことを規定していた。旧帝制時代のプロシヤを主とするドイツの主な州の憲法が、わが国の明治憲法に影響を与えたことは、皆さんすでに御承知の通りであるが、そのプロシヤを主とする日本の明治憲法に影響を与えたドイツの州の憲法を見ると、大体、政府は責任解除を求めるために決算を議會に提出するとなつたのである。明治憲法はその規定そのままをとらずして、新憲法と同じような文章をもつて規定する方針をとつたのであるが、それはその当時できるだけ議會の権限を少なくしよう、そして政府の権力を強くしようという意図から、恐らくはドイツの憲法にあつたような規定を、そのまま明治憲

法にはとり入れなかつたのであろう。

しかし、明治憲法に影響を与えたその当時のドイツの憲法は、明らかに政府は責任解除を求めるために、決算を議会で提出するということになつていた。この責任解除を求めるために決算を議会で提出するという規定については、ドイツの学者は言うまでもなく、議会の方では、決算について議決するのだという意見を述べているが、こういう規定にかんがみて、私はただ單に現在のように、政府は決算を議会で報告するというのではなくして、議会の承認なり、あるいは議会の政府に対する責任解除を求めるためにこれを提出するようすべきものだと考えられていたと思う。

次に、今まで述べたのは、政府の責任解除を求めるために決算を議会で提出するというのであつたが、世界の多くの国の憲法は、承認を得るために議会で提出するという規定をとつてゐる。例えば現在のデンマークの憲法。一八四九年に最初制定されて、一九一五年に改正があつたが、現在のデンマーク憲法、それから帝政時代のスウェーデン憲法、中南米のほとんどすべての国の憲法——中南米には二十の国家があるが、その中南米のほとんどすべての国家は、承認を求めるために決算を議会で提出すると憲法で明白に規定している。それから中南米以外においては、例えば一九二〇年のオーストリア憲法、一九二一年のユーゴスラビア憲法、一九二六年の小アジアにあるレバノン憲法、一九二八年のアルバニア憲法、一九三二年のユーゴスラビア憲法、一九三四年のオーストリア憲法、一九四七年の第二次世界大戦後にできたイタリア憲法、これらは全部、政府は議会の承認を求めるために決算を議会で提出しなければならないということを憲法に明白に規定している。

ついでに、いま一つベルギー憲法を引例しておく。一九三一年に制定された現在のベルギー憲法においては、

決算は決算法案として議院に提出すると憲法に規定されている。決算法案であるから、言うまでもなく、議院はこれに対して議決をする。

以上が、外国の憲法における決算と議院との関係に関する規定であるが、要するに、外国では、決算を政府は報告するために議院に提出するのではなくして、議院の議決を求めるためにこれを議院に提出するという定めになっている。

以上でごく簡単であったが、私の報告を終わりたい。

小峰保榮参考人

決算を議案として取扱うべきかどうか、この案件について、これから会計検査院としての所見を申し上げたい。会計検査院は合議制の機関である。私がここで申し上げることは、一応検査官会議の了承を経て、会計検査院の意見として申し上げる。会計検査院の意見であると同時に、私の意見としてお聞き願いたい。

新憲法下において、決算を重視することになったのは、これは新憲法の精神、あるいは財政の現段階から考えても、当然のことであって、その一つの方法として、結局、国会の財政監督を強めていくという意味において、決算をどう取り扱うべきかということを委員会でお取り上げになった点は、まことに適切な処置と私どもも考えている。ただ、現在の方法がそれほど悪いか。言いかえると、現在の憲法の提出という用語に従って、法規に準ずるような取扱いをしていることによって、決算を通じての財政監督というものができないのかどうか。議決あるいは議案、こういう形式に改めなければ財政監督ができないかどうか、十分な効果を期待し得ないかどうか。

この点については、私どもとして、若干の実は疑問を持つている。

結論から先に申し上げると、現在の方法も、ただいま大西教授からイギリスの例のお話があつたが、これに敷衍して言えば、活用のいかんによつては、これで相当の効果を上げられるのではないだろうか。議案にして御審議をなさるということになつても、それが現在以上の効果を上げ得るかどうか、抽象的、観念的にはいろいろなことが言えるかと思うが、実際問題として、果たして効果を上げられるかどうか、私としては、若干の疑問を持つている。

これについてお話するが、まず第一に、決算に対する議院の審査、その結果行われる意思表示、決議の形になっているが、これが決算に対して、現在の憲法解釈として、いかなる効果を持つているか、これをまず第一段に申し上げたい。第二に、審査の形式のいかん、現在の方法を改めて、議案という形にするか。この形式のいかんが、議院として行う意思表示に何か別な効果を新たに加えられるものかどうかということを上げたい。第三に、仮に議案としてお取り扱いになる場合に、現在の運営方式との間にどういう得失があるか。これを申し上げたい。第四に、現行憲法、新憲法の解釈として、はたして現在の憲法のままで議案として両院を通じての議決をするという方向にいくことは、果たして妥当であるかどうか。最後に、あるいは議題を離れるかもしれないが、旧帝国憲法七十二条、現行憲法の九十條、これの差異の中にかく見落されがちなものがある。それは「検査確定シ」ということが旧憲法では使つてあつたのに対して、新憲法では、「会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない」。片方は、検査確定して国会に提出する。新憲法は、検査して国会に提出する。「確定」という字が落ちている。この点について、あるいは国会が確定するの

が新憲法の精神にかなうのだというような御意見も、一部にはあるやにも拜聴しているが、その点に最後に触れて私の話を終りたい。

まず第一の、決算に対する議院の審査の結果行う意思表示、決議、あるいは議案の形になれば、それが議決になるかと思うが、それがどういう効果を持つていろうかという点について簡単に申し上げたい。決算の内容となっている歳入歳出は、予算案とか法律案と違って、すでに政府の諸機関が収入をし、あるいは支出をした行為によって、法律上は、日本の制度においては、これは確定しているものである。アメリカのように、会計検査院の検査が済まなければ確定しないというものとは違うのであって、政府の支出収入、こういう行為によってこれが確定している。仮に違法あるいは不当があつて、会計検査院なり、あるいは国会から批難されても、それは効果には何らの影響を及ぼさないのである。これは皆様御承知の通りと思うが、政府において当事者と協議の上、納得すくで返させるとか、取り戻すことは別として、法律上は確定しているものである。会計検査院がいろいろなことを申ししても、その効力は左右されるという性質のものでない。国会がいろいろの議決をされても、これが法律上当然に効力を左右するということにはならない。したがつて決算に対する国会の議決、これは先ほど申し上げたように、法律案とか予算案のように、成立条件というふうなものとは大分性質が違つてくるのである。結局、国会の決算審査なり決議というものが、予算執行の事後に起きる会計経理の監督ということに帰するのである。これは改めて申し上げるまでもないかとも思うが、結局、国家の大局から見て、予算執行上、政府の責任追及ということに帰着するわけである。

このように議院の決算に対する決議の効果が、今申し上げたものであるという点から考えると、決算審査の手

続についての形式が、法律だとか予算と同じように議案の形式によらなければならないという結論は、どうも効果という点から考えると、見出しにくいように思う。法律とか予算のように成立の要件ということになると、これは両院の一致ということも絶対に必要になってくると思うし、一致しない場合のいろいろな特例ということも、法律上、憲法上いろいろ考えられているわけである。決算の場合は、議案の形をとらなければいけない、それが絶対に必要だということは考えられない。仮に議案の形式によつたとしても、結局、否認事項の善後措置を要求するなり、あるいは当局者の責任を追及するなり、将来において戒めるなり、経費の節約等について十分の考慮を払わせる。こういう意味において、政府を鞭撻する以上の効果は期待し得ないのではないかと思う。これに影響を及ぼすような措置をとるということは、これは相当大きないろいろの点の改正が必要ではないかと思う。したがって、議案という形にしても、そう大きな実質的な効果は期待できないのではないだろうかと懸念する。非常に慎重になり、審議が早くなるというようにいきたいと思うが、その点については、後ほど触れるつもりであるが、そういう点について実質的な効果という点になると、いかがかと思つてゐる。

第三点、現在の運営方式との間の得失に触れたい。①決算審査が衆議院、参議院各別に先議、後議の別なく、現在のように行われている場合においては、両院の意思表示が合致しない場合が自然的に生じ得る。国会として不統一というようなことになって、それは甚だ歓迎すべきことではもちろんない。先ほどもどなたかから御意見があつたように、いわゆる迫力のない決議になる。こういうことは歓迎すべきではないのであるが、しかし、要するに、監督を受ける立場に立つて考えなければいけない問題であつて、監督を受ける側で、片方の批難、一院の批難だから軽く見ていいというものでもないと思う。言いかえれば、それは政府が一院の強い批難を受けたと

ということによって、むしろ大いに自粛してしかるべき問題であつて、両院の一致した決議がないからいいんだ、こういう態度をとるのはいかかと思う。もし非常に重要な条件であつて、ぜひ両院一致の議決が必要であるということであれば、それは現在の合同審査会というような制度もあるし、両院協議会による協議というような制度もある。したがつて、これを適用することによつて、今の不一致ということはある程度避けられるのではないか、こう考えている。

要するに、政府側として一院の批難だからどうでもいいんだというような態度をとらせなければいけないのである。強い決議を受けた政府は、相当にいろいろな影響を受ける。これは両院のそれぞれ一院において、強い意思表示を現在の方法においてもしていただければ、所期の目的は達せられるのではないだろうか、こう考えている。また仮に議案の形式によるということになると、両院の議決が合致したもののだけについての批難が成立するというほかはなくなる。一院だけではいかぬ。両院一致の批難事項が必然的になくならざるを得ないのでなかろうか。この点をむしろ懸念するのである。御承知のように決算は、その内容の審査を両院でおやりくださるわけであるが、結局は、会計検査院の提出した検査報告というものが主体にならざるを得ない。過去においてもそうであつたが、将来においても、おそらくそういう方法が持続されることと思う。法律とか予算というものになると、両院の不一致ということが仮にあつても、それは一、二の事項についてのみ起こり得ることである。全面的に不一致というようなことはもちろんないし、多数の案件についての不一致ということも考えられないのであるが、決算審査は、検査報告が事実上の主たる対象となると、検査報告事項というものは、六百も七百もある。今お手元に差出してある昭和二十三年度の批難事項で、会計検査院が検査報告書に掲載した事項は六百二十一ある。こう

いうた皆さんの数をお取り上げになって御審議を願うわけであるが、そうすると、勢い両院の不一致案件というものは、相当にふえてくる懸念がある。この点が、私どもとして、実は懸念している点であるが、六百も七百もあるこの数は、将来といえども減らないのではなからうか。会計検査院が曲がりなりにも充実してきて、もちろん満足すべき段階ではないが、一応逐次充実の途に立っている。そうすると、六百数十という案件もおそらくふえることはあれ、減ることはないだろう。こう予想されるわけであるが、そうすると、いよいよ両院において議案の形にされるといふ方法をとられると、不一致の面が非常に多くなるのではないだろうか。そうすると、政府側から見ると、批難さるべき案件が減ってくる、こういうような結果を来たすおそれが多分にあるように考える。予算あるいは法律案と決算審議の相違点についてもお考え願いたい。

決算に対する国会の審査、意思表示が、はなはだ申し上げにくいのが、現在とかく遅れがちなのが実際の姿である。これを議案の形式に改めて、果たしてこれが促進されるかどうか疑問である。これが非常に促進されればまことに結構である。予算のような性質のものとは違って、成立要件とか、議決が何かの効果を付与するという性質を持つてない決算が、予算のように期限にしばられることがないので、果たしてただ議案の形式に変えたことによつて審議が促進されるかどうか、今のところ断定を下せない。この点も実は懸念する。結局、決算審議が遅れたり、次の国会に延びたり、こういうようなことは、予算や法律案と違う決算の本質に基づく結果であつて、その審議の形式が、單なる報告事項として審議するか、あるいは議案の形で審議するかによつて生ずる差異ではない。むしろ議案として取り扱った場合は、当然、会期不継続の原則のため、再度の提出、説明も同じことを二度繰り返すことにもなるし、審査の手続が重複して行われることにもなると懸念される。

結局、以上申し上げたように、現行の審議形式を変更することによって、新憲法により強く期待された国会の財政監督に実質的なプラスをもたらすかどうか甚だ疑問である。

イギリスは、大西教授のおっしゃったように、世界で最も会計検査の効果を上げている国の一つである。その一番大きな原因は、決算委員会の活躍にある。イギリスは予算制度について世界の母国になっているが、イギリスでは予算制度の運用に伴って、予算が国会の議決通行に行われていない面が多い。これを国会で感知されて、相当長い間かかって現在の決算制度が確立された。国会がイニシアチブをとって決算制度をつくっているのである。正確には国会ではなくて下院である。上院は決算にあまりタッチしていない。下院の決算委員会が非常に強力に働きかけている。会計検査——会計検査というのはイギリスではふさわしくなく、会計監督機関を国王の任命にかかる官吏をもって構成しながら、しかも下院の決算委員会の機関として自由に駆使している。人数は少なく、非常に貧弱なもののようなのであるが、相当よくこれを駆使して決算委員会は活躍している。

日本の会計制度の非常に大きな欠陥は、会計行為の責任者があまり判然としていないことである。こういう例は世界におそらくあまりないくらい、日本の重大な欠陥じやないか。イギリスでは、会計長官制というものを置いて、会計責任者をすこぶる明確に決めている。決算委員会の席上にその責任者と呼んで、いわゆるクロス・エグザミネーションと言っているが、十字砲火的な質問を浴びせてその責任を追及する。これがイギリスの会計監督の行届く一番いい方法だ、こう言われている。決算委員会に責任者が呼び出され、クロス・ファイヤーを浴びせられる。これによって会計の非違行為が将来に向かって逐次減少していくことは当然の理である。結局、決算委員会というものが非常に活躍されているところに、大きな効果を生ずる原因があるように見受けられる。

それからもう一つ、これは先ほど御紹介になったヒルスと同じように立派な学者であるが、ヒルトン・ヤングという人がまことにおもしろいことを言われている。イギリスでは、会計検査院がやぶをたたいて、兎を追い出す、国会がその兎をつかまえる、大蔵省がその兎を料理する、こういうふうにならぬ。兎にたとえて、追い出すのは会計検査院、つかまえるのは下院の決算委員会、それを料理するのは大蔵省。結局、政府内部で検査院がつかまえて、見つけ、国会が、不当だ、違法だ、こういって断定を下されたものを大蔵省は実行する機関である。これが日本と非常に違うところである。検査院も、実は甚だ行き届かないが、一生懸命になって見つけているつもりである。国会もつかまえる。しかしながら、しり切れとんぼになったというのが、日本の現状ではないかと思う。イギリスでは、大蔵大臣というのは、国会の非常に有力な人がなるのが常であるが、大蔵省も日本の大蔵省と違って、国会、検査院と同じ方向に向いて立っている。政府側を大蔵省がにらんでいる。日本ではそうならないのであって、大蔵省が政府側のトップに立って、一生懸命になって陳弁するという立場にあるのが実情である。検査報告をごらんになればすぐわかるが、大蔵省所管の批難が一番多い。そういうような状態が日本である。

したがって決算委員会がイギリスでは活躍する、そして悪いことをすぐ批難するという機関が政府内部にある。その点で、われわれとしては、イギリスに大いに学ぶ必要がある。決算委員会が非常に有力だという点、それから政府内部に決算委員会の意を体して直ちにそれを実行に移す最も有力な機関が存在する。これが財政というものをりつぱにし、会計監督の効果をあげる一番大きな原因ではないか。私どもは実はうらやましく思っている次第である。要は、国会の審議方法が、議案であるか、あるいは報告であるかというようなことよりも、運用の妙

ということが一番の眼目ではないだろうか。甚だよけいなことを申し上げたが、そういうふう考えている。

それからもう一つ、第四であるが、現行憲法上、憲法を改正しないで、議案、議決という方向にそのままいけるだろうか。この点の疑問である。いろいろ先ほどから承っていると、積極、消極、両方の御意見があるようであるが、結論的に言うと、沿革、あるいは過去、旧帝国憲法以来約七十年の運用が憲法違反でなかったという事実によって、私としては、政府の責任解除というようになことに結論としてならざるを得ない議決方法によることは、現行憲法のままでは、どうも少し無理じやなからうか。詳しく資料の準備はしているが、時間の関係で省略する。

旧プロイセン憲法の百四条が日本の旧憲法の七十二条「決算」の規定の母法である。ほとんどそのまま真似したような法律であるが、その中で非常に重要な二箇所が違う。それはプロイセン憲法百四十四条には、「政府が責任の解除を受けるため」、こういう字句が入っている。日本の旧憲法七十二条はそれを消している。それから憲法議会の資料によると、当初は必ずしもプロイセンと日本とでそう大きな差をつけるつもりもなかったようであるが、その後七十年の運用、旧憲法の七十二条をそっくりそのまま口語体に改めた程度の現在の憲法九十条の今日までの運用と憲法の規定との調和を考えると、政府の責任解除というような効果をつけなければ、議決というふうに変えても意味がない。議案として取扱つて議決の形にして、政府の責任解除の効果을期待するような方法は、憲法改正を待つてやるのが穏当ではないだろうかと私もは考えている。

最後に、新憲法の「会計検査院が決算を検査し」と旧憲法の「会計検査院決算ヲ検査確定シ」、「確定」という字をカットした点について、会計検査院側の調査した事実を簡単に御報告申し上げたい。

旧憲法の「検査確定シ」と現行憲法の「検査し」ということは、結論から言うと同じことである。旧憲法でも新憲法でも、決算は会計検査院の検査によって、最終的に法事上は確定する。これが動かすべからざる決算となる。「確定」という字の有無にかかわらず同じである。こう解釈し運用している。

新憲法に基づいて現在の会計検査院法を制定するときにも、実は私どもも疑問を持って、「確定」という字が除かれたことよって、決算の最終確定は検査院の手を離れて国会に移ったのじやなかるうか。もしそうならば、そのように会計検査院法をつくらなければならないということ、各方面と打合せをして、結局、到達した結論は、国会に移ったのではない、従来通りの意味の規定だということになって、現在の会計検査院法ができた。「確定」は、ドイツ語の原語も非常に不明確な言葉であって、あってもなくても同じで、ドイツでは法律の改正があっても、前にあった「確定」に相当する字を略して、ちやうど日本の新憲法で除かれたと同じように、前と変わらず運用していたという先例も、ドイツに現にあるのである。そういう点から考えて、「確定」というようなまぎらわしい字はやめようというので、現在の会計検査院法では「確認」という字を使って、検査の最終段階、広義の検査という中に入る。ただ、段階を切つて分けると、「確認」ということが検査の最終段階、新憲法九十条の「会計検査院が検査し」という中の最終段階としての確認行為、こういうことを新会計検査院法に規定して、数年にわたつてその運用をしてきた。

これで私の話を終わりたいと思う。

平井平治参考人

大分有益な御意見があったので、私、事務的な決算をやっている関係上、事務的な考え方を一応お話し申し上げたい。なお、大蔵省が現在取り扱っている点と私の意見と一致している部面もあるが、私の申し上げるのは個人の意見であることをお断りしておく。

憲法が改まり、財政法ができ、民主的な財政処理ということになったが、憲法九十条に「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」とあって、ほかの条文は大分変わったが、この条文は、文としては多少変わっているが、旧憲法七十二条と実質的に変わっていないと考える。今度できた財政法四十条も、旧会計法第二十三条と実質的に変わっていない。したがって決算の取扱いも従来通り、こういうふうにかけている。大分前に、憲法を改正するならばと、こういうお話があったが、憲法を改正するならば考え方は別であるが、ただいまの憲法のもとにおいては、従来通りの考え方でよろしいのではないかと考える。

決算の性質は、予算案あるいは法律案と本質的に違っている。予算は予定的な計算であつて、将来に対する計画である。法律案にしても計画である。ところが、決算は決定してしまつたものである。したがって決算を決算案として議決したところで、元の通りで、決算案というものが決算というふうにはならぬと思う。予算案、法律案である、国会の議決によつて予算となり、法律となるが、議決すると否とにかかわらず、決算は決算であつて、その点、議案とするには本質的に適さないと考える。予算の執行の結果が決算であり、予算の執行は行政府がなすべきであつて、法律的には国会は直接執行そのものについて関知しない性質のものである。したがって財

政監督の上から国会が決算を審査なさることは当然であるが、議決によつて決算を確定するということにはならぬのではないか。ただ、決算に最も近い議案としては、予備費の事後承諾案があるが、事後承諾案は、予備費を使用した後に国会の承諾を求めらるものであり、予備費自体は国会が議決しているが、その内容が予算の中にあるものと違つていて、財源は留保されている。したがつて事後承諾を国会に求めるのであり、決算とは性質が違つている。予備費の事後承諾は、予備費を使用したことの事後承諾を求めらるものである。実際に使つたということも事後承諾の内容であるが、そのほかに予備費の科目と金額、使う責任部局、そういうものを内閣が決定したということも、事後承諾の内容になつていふと思う。予備費の使用については、決算は決算として提出されるから、そういうことも事後承諾を求めらるのである。

それから予備費の事後承諾と決算の議決——かりに議決とした場合、予備費は科目、金額、責任部局等を決定したものについても、国会の事後承諾を求めらるのであるから、まだ実際に使用されておらないというようなことがあつて、国会でそれを不当だといふ議決をした場合には、その使用を中止する、あるいは取り消すことが可能なのである。この点も、決算と予備費の事後承諾案と違ふ点であろう。最も近い事後承諾案においてもさうに違つておる。決算をかりに議決するとしても「国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」といふ、憲法第八十三條のこの議決にはならぬと私は考へる。先ほどこの議決の中に包含されるという御意見もあつたが、私はそれは考へない。「国会の議決に基いて、これを行使しなければならぬ」といふことであるが、決算は国の財政処理を行つた後のものである。したがつて決算をかりに国会の議決の対象としても、決算はすでに確定してゐるものであるから、第八十三條の財政の処理——将来なされるところの財

政処理には当てはまらないと考える。憲法上からは、従来通り決算は国会の議決の対象にならないというふうに考える。検査院の方からも話があつたが、国会の議決の対象とした場合においても、法律的にはいかような決議をしても効力が出てこないのである。ただ財政監督としての政治的な責任のみが残っていて、決算が確定した後議決をしても、これをいかんともしかたがないように考える。したがって今の私の考えでは、議決の対象にすることはいかかかと考えるのである。

私、決算の総まとめの方をやっているが、決算が予算に比べて国民から軽視されがちであることはわかるが、それならば、この決算が重要でないかどうかについては、非常に重要なものである。国会の決算委員会は軽視されがちであるが、それならば、それをどういうふうにしたらよいか。決算を国会の議決の対象としても、その辺に影響がないという話があつたが、私は国会がこれを議決の対象にすることは、一つの手段ではなからうかと思う。憲法八十三条による国会の議決、この中には入らないが、国会がこれを取り上げて、決算を国会の議決の対象にすることにについては、もちろん差しかえがなく、財政法に所要の改正をする、あるいは国会法の改正をするということによって、国会の議決の対象とはなし得る。

そのほかに決算をもう少し国民に重視されるような方策はないかということであるならば、このでき上がった決算が、責任者がかわり、二年も、時には三年も経つてから、決算委員会で審査することから、非常に軽視されがちになつてきていると思うが、決算委員会が財政監督的な立場から、予算の執行の途中において、政府部内に入り込んで監査をやる、あるいは報告を徴するという手段によつて、決算に対する理解と協力を国民に求めることができると思う。そして、そういう方法が最も効果があるかと思う。したがって率直に私の意見を申

し上げれば、決算委員会の方々が、たびたび予算の執行の途中の状況を監査するということが、最も効果があり、手取り早い手段ではないかと考える。

入江俊郎 参考人

決算制度については、明治憲法以来今まですでに長い経過をたどり、明治憲法施行の初期においては、種々論議もあつたようであるが、その解釈、扱い、学説等についても、ほぼ一定の結果になって今日に至っている。しかし新憲法は旧憲法の建前を根本的に変改して、なかんづく国民主権主義の建前のもとに、国会を国権の最高機関と定めたし、また国の財政は国会の意思に基づいて行われなければならないという、いわゆる国会中心財政主義というものを採用して、財政に関する憲法上の原則が、旧憲法に比して根本的に変わったのである。

それに関連して、決算制度を改めて再検討することは、極めて必要なことだと思ふ。新憲法での第一回国会においても、昭和二十二年度の決算が審議されるときに、両院の決算委員会において、その扱いについて慎重論があつて、各決算委員会においていろいろ研究しているところである。

昭和二十二年七月三十日に、衆議院の決算委員会で竹山委員長が、従来 of 扱いについては考え直してはどうかという発言をされて、それに応じて参議院でも、下條決算委員長が同じような発言をされて、おのおの小委員会をつくつて決算審査の方法を研究したことがある。その結果、参議院では、同年八月六日に、決算の取扱いについて一つの方針を決め、また衆議院においては、同年十一月二十日に決定をしているが、それを見ると、根本的には国会の審査ということになるのであるから、国会として意見を決めることが望ましい、また各院おのおの別々

の意見であつては、政府、内閣、各省も適従するところに迷ふこともあろうし、これらについては十分考えたい。しかし、法律等の改正もあろうし、なお研究を要する点もあるから、とりあえず両院の決算委員会で合同審査会を活用し、なるべく両院の意見を一致させていこうということの決定があつた。根本的の研究はあとにして、さしあたりの措置として、当時そう決めた。その後、決算委員会においても、たびたびその問題が取上げられたのであつて、国会としては新憲法に即応して、決算制度を極めて真剣に考へて今日に至つた。私はまず、新憲法下における決算の性質と国会における決算審査の目的とを明らかにして、その観点から国会における審査の手続を検討することが順序だと思ふので、それらに関して順次所見を申し述べて、御参考に供したい。

第一に決算の性質については、今までいろいろの方が述べられた通りであつて、決算は一会計年度の国の収入支出の現実の計算ではあるが、しかし單純な計算書に加えて、予算執行の後において、その現実の收支狀況が果たして適正妥當であつたかを検討し、是正すべきはこれを是正して、もつて事後において国の收支の適正を図るために設けられた制度であると思ふが、この点は、明治憲法のもとにおいても、また新憲法のもとにいても、同様に解していいのではないか。ただ、一体決算の本体が何かということ、すなわち決算は單に過去における収入支出の事実だけであるのかという点については二説ある。一つは、先ほども議論があつたが、大蔵大臣が作成して閣議決定を経た歳入歳出の現実の計算書について、會計検査院が検査確認したものが、すなわち決算である。これを内閣は憲法第九十条で国会に出して審査を受ける、こういう考え方があつた。これが大体通説と思ふが、これについては、明治憲法七十二條に「検査確定」とあつたものが、新憲法では「確定」という字がなくなつてゐる。これは先ほど議論があつて、なくなつても同じであるという説もあつたが、今日としては一つの研究題目だ

と思う。また明治憲法時代には、会計検査院が主権者である天皇に直隸するという独立官庁であつたという点、それが今度は全く変わったという点等も、この問題については、この際、考慮して見る必要があるのではないかと思うのである。

第二説としては、国の決算として最終的に確定するのは、今申した段階ではまだ確定しないので、さらに憲法九十条によつて内閣から国会に提出されて、国会で審査を終つたときに、初めて国の決算としては最終的に確定するものであるという考え方があり得る。これは通説とは言うことができないが、しかし私は、新憲法の上の解釈としては、さような解釈をとるのが望ましいのではないかというふうに考えている。

次に国会はどういう目的で決算を審査するかということであるが、これは、国会が内閣から提出してきた会計検査院の検査確認した決算、さつき私が申し上げた意味で言えば、あるいは決算案であるかもしれないが、それとまたその検査報告及びこれに対する政府の説明書というものを参考として、国会が独自の立場で検討を加えて、決算の内容が収入支出を可能ならしめる実体法規に照らして適法であつたかどうか、また予算に照らして適正妥当なものであるかどうかということについて批判して、財政処理に当たつた政府の責任を明らかにして、もつて国会としての行政監督権を行使することを目的とし、兼ねて、将来における国会の予算審議の参考に資するといふふうに考えるべきではないか。これも大体従来からの通説であつて、新憲法のもとにおいても同様と考えていいのではないかと思つている。従来から決算の扱いは、これを是認するかどうかということを議決し、是認しない部分については、違法または不当と議決するばかりでなく、必要に応じて政府に相当の処分を求めるといふ決議をもしているが、この点は新憲法下においても大体同様に考えるべきであると思つている。しかし、これは決

して会計検査院の憲法上の検査の権限を侵犯するのではなくて、これと別個に、国会として独自の立場でその権限を行使するのであるから、憲法上さしつかえないものと私は思っている。

なお、国の決算としていつ確定するかということ、国会の審査を終了したときに国の決算として最終的に確定するものであるという考え方をとるならば、国会における決算審査は、国の決算を最終的に確定するという目的をも持つているものと私は考える。

なお、ここで一言つけ加えたい。決算の審査は、法律案や予算案の審査とは著しくその性質を異にしているのであり、法律案や予算案はそれ自体法的規範としての性質を持つていて、将来にわたつて財務行政のよるべき準則であるから、国会の議決によつて法律自体、予算自体というものを決定するものである。したがつて国会は法律案、予算案に対しては必要な修正を加えることは当然できる。ところが、決算になると、それ自身としては法的規範たる性質を持っていないで、決算を確定すること自体は法規範定立の行為とは考えられない。ただ、その審査自体は、国会の行政監督権に基づいて政府の財務行政執行の責任を明らかにし、政府に対して必要な措置を要求し、もつて爾後における財務行政の適正をできるだけ確保しようという目的を持つていると思う。言いかえれば、国会における決算審査は、決算の計数を客体とし、これにただいま申し上げたような意味の批判を国会として加えるというところに、極めて重要な特色があるのであつて、この点は、法律案や予算案の審議とは、その意義を異にしている。

なお、これは予備費の承認と相通ずるところがあるが、ただ予備費の承認については、承認するかしないかということを客体として、別に附帯決議、希望條項等を付して報告することがあつても、本会議としてはこれを採

決しないという例になっているが、決算の方は、是認しない部分について違法または不当を議決したり、または、ときに必要に応じて政府に相当の措置を求めるといふような扱いをしているので、この点は、決算の審査は、予備費の承諾とは異つた特色を持つてゐるものといふことを指摘しておきたい。

次に、国会における決算審査手続である。本日の問題点もこれが要点である。私は、まず国会における決算審査の目的から考えて、新憲法下においては、決算を両院交渉の議案として取り扱い、これが国会における審査は、両院の一致した議決をもつてなされるという建前を確立することが望ましいと考える。現在における国会の扱いは、内閣は各院に別々にこれを提出し、各院はこれを交渉議案として取扱わずに別々に審査し、別々に議決してゐる。そして決算は、議決に至らない場合も、再び次の会期に提出することをせず、次の会期にこれを引き続き審査するという扱いである。

この扱いを見ると、従来、憲法第九十条が決算を国会に提出するというのは、これを報告であるかのように解していると考えられる。また、今も報告であるとお述べになつた人もある。しかし考えてみるに、決算が国会へ提出されるのは、政府から国会への報告であるかどうかという問題は、実は明治憲法施行の当初においてすでに論ぜられて、報告か議案か、当時の国会の中でも論ぜられた記録がある。いろいろな議論の末、あたかも報告であるかのごとくに扱いが確立して、これに対して多くの学者は、これを是認するふう論ぜられている。従来の方方は明治憲法以来の慣行をそのままただ踏襲しただけだから、決算を軽視することになる、国会の議決に付すべきであるといふ意見を述べる学者も若干おられる。例えば人事院総裁の浅井清博士、先ほどの清宮教授は、この席でその説をお述べになつた。

しかし私は、決算の国会における審査の性質を考えると、国会で決算を審査するのは、決算にあらわれた財務行政の執行状況を是認するかどうかを見て、不法または不当を批判し、さらに政府に対して必要な処分を求めるというようなやり方でもって行われている。決算の審査としては当然そうしなければならぬものと考えるが、もしそうであるとするならば、内閣から国会への提出は單なる報告であるということはおかしいのであつて、国会における審査は議決の客体としてこれを扱う。そして国会としての意思を確定するという方法でいくべきが当然であると思う。従来のように各院別々の案件として別々に審査して、別々に議決するということは、決算そのものの性質、あるいは決算の審査の目的から見てもいかなものであろうかと思うのである。

さらに、新憲法において国民主権主義を採用し、またその第四十一条、四十三条等において、国会は国権の最高機関であり、また国民の代表機関であると定めてあること、第八十三条で国の財政処理の権限が国会の議決に基かなければならぬというふうな、国会中心財政主義を採用している点から見ても、決算はやはり両院交渉の議案として扱うのが正当であると考えるのである。もつとも憲法第九十条は明治憲法第七十二条の流れを引く規定であつて、幾分字句等は違ふが、この九十条の文言だけでは、決算が果たして報告であるかどうか、また国会としての議決を求める議案なのかどうかは、必ずしもはっきりしないとも言える。ただ、同条が「国会へ提出」とあつて、提出の相手方は閣議ではなく、国会であるという建前をとつてゐる。したがつて決算の審査も国会が行うものである。言いかえれば、決算審査の権限は国会の権限であることを前提として憲法第九十条があると言ひ得る。すなわち形式的には国会の権限とされているのであるが、實際の扱いは各院別々の権限のごとくになっている。この点は、新憲法の精神運用においては、私どもとしては大いに検討を要する事柄と思つてゐる。

ただ、内閣から決算の提出を受けた国会が、どういう手続で審査するかということは、はっきり規定されていないので、法律上においては、結局、国会としては、これを両院交渉の議案として扱ってもよく、または各院別々に審議議決してもよろしいと考え得る余地がある。したがって、現在の扱いが直ちに憲法違反であるということは、私はないと思うが、明治憲法にはなかった、新憲法の国会の性格を規定した第四十一条とか、第四十三条、国会中心財政主義を確立した第八十三条の規定等を勘案すると、憲法第九十条が形式的に国会の権限と認めた決算の審査を、実質的にも国会の権限として扱うように、名実ともに一致させることが、よく新憲法の精神を生かすゆえんではないかというふうに考える。

なお、憲法は国民主権の建前から、国会は国権の最高機関であるとしたのであるが、その国会が決算を審査するというのは、まさに全国民を代表して国会が財務行政の事後監督を行わんとするものであって、これがためには当然、国会としての意思決定がなされるべきが当然であろうと思う。二院制度のもとにおいては、内閣は決算をいずれかの院にまず提出し——これはあとで申し上げるが、衆議院へ先に提出することがよいと思うが、衆議院はこれを審査議決した後に参議院に送付するという、両院交渉の議案としての扱いにしたいと考えている。

さらに、私は、国会における決算の審議議決は、憲法第八十三条の規定から言っても、両院交渉の議案として扱うべきではないかと思う。もともと決算そのものが財務処理であるから、国会の議決によるべきであるというのではないのであって、先ほどもそういう意味ではおかしいという説もあつたが、その通りであると思う。しかも私は、決算の審査に伴うところの国会の財政監督権行使ということに伴って、この憲法八十三条は援用したいと思うのである。すでに述べたごとく、国会において、決算の審査に当たって決算の内容の是非を判断し、政府

の財政処理の事後監督を行うのであるが、もしこの国会における財務行政監督権の発動としての議決が、何ら法的効果を伴わない単なる政治的のものであるとするならば、財政に対する事前監督としての予算の議決に対応するところの事後監督としての決算に対する国会の議決は、極めて力のないものになってしまう。今日までは遺憾ながらさように扱われた。しかもこの議決は各院別々に議決したにとどまって、たまたま両院一致した議決があつても、それは法律上はとも国会としての議決とは言いにくい点があるのではないか。また両院の間で意見の相違する場合においては、政府においても適従に苦しむという場合も少くなかつたであろうと思う。

そこで新憲法の下においては、決算の審査議決については、国会の確定した意思たるの効力を認めて、これには政府は当然従うべき義務を負うものとすべきものであると思うのである。憲法第八十三条は、国の財政を処理する権限は国会の議決に従わなければならないと定めてある。この意味は、言うまでもなく、財務行政の実行は、国会の意思に基づいて行われることを要し、また国会の確定した意思があつた場合には、それに従わなければならないという意味を持つているものと思う。それであるから、もし政府が決算に関する国会の議決に従わなければならないのだという建前をとる以上は、またそういうふうにすることが決算制度の真価を生かすゆえんであるが、そうであるならば、憲法八十三条の規定によつて決算の審査議決は各院別々でなく、国会としてこれをなすべきものとしなければならない。これは当然のことである。

そこで、一つ問題として考えておかなければならないことは、両院交渉の議案とした場合に、いかにして両院の意見を一致させるかという両院関係の問題である。両院交渉の議案としてこれを取り扱ふと、両院関係は、現行法によれば、国会法第八十三条に細かい規定があり、また国会法八十七条には両院意見の一致がない場合にお

ける両院協議会の規定が置かれてある。ところが、決算審査は、決算にあらわれた各項目について、政府の財政執行の状況を批判し、財政に関する国会の事後監督権を行使する点に重要な意味があるので、議案に対して、先議の議院においては可決するとか、修正するとか、または否決するとかいうものではないと思う。言いかえれば、議決の内容を先議の議院でもってこれをつくり出すというような性質のものであろうと思う。したがって国会法第八十三条及び第八十七条をそのまま適用することは適当でないという結果となろう。後議の議院においては、先議の議院から送付された案に対して、可決し、修正し、または否決するということはあるが、決算の審査は、決算の各項目に対する国会の事後監督権の発動としての性質を持っているから、後議の議院が先議の議院の送付案を一括し、全体としてこれに可否を議決したり、修正をするというような性質に持つていくことは適当でないと思う。もしこれを一括全体として後議の議院で扱うものとする、後議の議院が先議の議院の議決したものに、たとひ一項目でも違つた議決をし、もし先議の議院がこの一項目の点について後議の議院の意思に同意しない、また両院協議会を開いても意見が一致しなかつたということになると、その他の点では全部両院の意思が一致していたとしても、その議案としては不成立に終わってしまうのである。現在の国会法第八十三条の規定を適用するとすれば、さようなことになる。それでは決算の審査について国会の意思決定を得ることが極めて困難となり、またそのような方法は、決算の審査の性質から見ても適当とは考えられない。この点は先ほど会計検査院の方がお述べになつてゐる通りである。

しかし、こういう困難はあるが、この点は技術的に解決がつかぬものではないと思う。決算の性質から見て、国会の一致した意見、しかも国会としての両院交渉の議案として扱うという大きな建前を、こういう技術的な点

の困難のために捨てるということは、本末転倒であるような気がする。どういう方法があるか。それについては、これは私のほんの試案であるが、例えば国会法の中に両院関係の特別の規定を設けて、決算審査については後議の議院が先議の議院の議決と異なった議決をし、両院協議会を開いても意見が一致しない場合においては、両院の議決の一致したところをもって国会の議決とするということに定めるのも、一つの方法ではないかと思う。これは両院対等の原則をあくまで維持しながら、両院の意見の一致を見る技術的方法であるから、かような規定を設けることは憲法上何らさしつかえなからうと思う。これについては、あるいは法律で憲法第六十条の予算議決の場合のように、決算審査について両院の意見が一致しないときは、衆議院の議決をもって国会の議決とするという規定をつくったかどうかというような意見もあるようであるが、私はこの点については疑問を持っている。

国会が決算の審査議決をするという権限は、憲法が直接国会に与えた権限だと思う。そして憲法が国会に直接与えた権限については、憲法自体で衆議院の優越性を規定していない限りは、この法律をもってしては私は規定できないのではないかと思っている。すなわち、かかる法律は、私の見解によれば、憲法違反になるというおそれがある。もしそうだとすると、かような方法をとることができなくなるという結果になる。そこで先ほどいろいろ申し上げたような、技術的方法を用いて両院関係を是正するならば、両院交渉の議案として十分その目的を達するのではないか。

さて、以上のごとく決算審査を両院交渉議案として扱うことにすると、国会における決算審査の途中において、両院の間に一致を見ることのできなかった、細かいいろいろな各院の意見というものがあるが、これをどう取扱うかという問題が残る。元来、両院交渉の議案として、国会の議決として客体とされた事項で両院間で一致を見

なかつた部分については、それはそれで消滅してしまうほかはない。その部分については法律上の意味を持たせることができないことになると思う。両院交渉の議案とした場合には、どうもそれはやむを得ない。できるだけその過程においては、先ほど申し上げたような方法もあり、また決算委員会の合同審査会等の活用をして、国会としてできる限り両院の意見を一致させるように努力すべきであると思うが、それでもなお一致し得なかつた事項は、これはどうもいたし方ない。国会としての議決ではないから、憲法第八十三条によつて政府を義務づけることはできない。ただ、私は、この点については、各院がそれぞれ行つた議決で、両院で一致を見なかつたものについても、これにある意味の力を認める。すなわち国会は一般に行政監督権を持つていて、この行政監督権はときに必ずしも両院一致の議決でなくても、各院においての行政監督権の発動はなし得ると思うので、その限度における一つの意味を認めて、政府としては、でき得る限りこれを尊重する、そういうような慣例をつくりたいと思うのである。しかし、決算を両院交渉の議案とした場合には、法律的には効力を持たせることはできない、政府を拘束することはできない、これはやむを得ないものではないかと思つてゐる。

なお、私は、国会の決算審査の議決に対しては、政府は一定の期間内に、これに対する政府の見解及び政府のつた措置を国会に報告すべき義務を負うというような規定をつくるべきではないかと思つてゐる。国会の決算審査の議決は、各項目について違法または不当と議決し、または政府に相当の措置を求めるということであつた場合に、両院一致の議決に対しては、すなわち国会としての意見に対しては、政府はこれに従うべき義務を憲法八十三条から負うてゐるのであるが、さらに国会の決算審査を一層意義あらしめるために、これらに対する政府の見解及び政府のつた措置について、政府から一定の期間内に国会に報告をしなければならぬというふうな

規定を、財政法等において明文化することが望ましい。こういうふうな制度は、先ほど大西先生からお話があったが、イギリスにおいて類似の制度が見られるが、大いに参考とすべきであろうかと思う。それから両院交渉の議案とした場合に、政府から国会に提出するに当たっては、予算に準じて衆議院を先議にすることが望ましい。これは実際の運用でも片がつくが、しかしまた財政法等にそういう規定を置くことがさらに望ましいかと思つてゐる。

以上いろいろ申し述べたが、要するに私は、憲法第九十条は、ただ「国会に提出し」とあるだけであるが、内閣が決算を国会に提出するのは、国会における決算審査を要求する行為であつて、單なる国会への報告ではないと解釈したいと思うのである。さらに具体的に言うと、内閣は国会に対して、国の決算の最終的確定の条件ともいふべき決算の審査を要求し、かつその審査において財政に関する国会の行政監督権の発動を促すというような意味に考えたいのである。かくして国会はこれを両院交渉の議案として受け取り、決算に関する国会の意思を決定しなければならぬということになつてくる。それであるから内閣から国会の先議の機関である衆議院に提出される議案は、たとえて言うと、何年度決算の確定及び審査に関する件という件名でこれを提出し、国会は決算の各項目についてその違法または不当の有無を批判し、必要に応じて政府に相当の措置を求める議決をする。この場合、両院一致の議決については、それは国会の意思であるから、憲法第八十三条によつてその議決は政府を義務づける。政府はこれに対して一定期間内に、国会に政府の意見及びとつた措置を報告するというふうなことに持つていきたいと考えるのである。こうして両院において審査された決算は、両院一致の議決に到達した部分だと、しからざる部分たるとを問わず、その審査の客体とされる限度において、後議の議院でその審査を完了し

たときに、国の決算として最終的に確定するということに持つていききたいと思うのである。

このほか、新憲法が決算制度を一層有効ならしめる方法はいろいろあつて、すでに両院交渉の議案として扱い、国会の決算審査の議決に対して、政府が報告の義務を負うということにすれば、国会における決算審査は相当迅速に行わなければならないことにならう。また、両院間の緊密な連絡一体化に努めて、でき得る限り国会として一致した意見をつくり出すように、国会の委員会としても努める職責が生じようと思う。同時に決算委員会が、補助機関たるの機構の強化も考える必要があらう。また、会計検査院と緊密な連絡を保ち、会計検査院をいわば国会の耳目として、これを活用するという必要も生じてくるかと思う。アメリカにおいては、会計検査院を国会に属する機関のように扱つて、迅速に会計制度の是正確保を行っているようであるが、こういう点も、われわれは将来の決算制度については十分参考となすべき点ではないかと思うのである。

以上申し上げたこれらの点は、ある程度は法律の改正なしでも、行つて行えないことはないが、しかし以上申し述べたところは、決算に関する従来の扱いを重要な部分で改めることになり、また規定の解釈も著しく改められる点があるから、新憲法下における決算制度を一層有効適切なものにするためには、国会法、財政法その他法律に必要な規定を挿入して、もつてその趣旨を法律上明確にすることが最も望ましいのではないかと考える。

以上を御参考にお供させていただく。

本間俊一委員長

以上で参考人の意見の御開陳は一応了したが、御質問があつたら、この際お願ひをしたい。

大石義雄参考人

ただいま御発言の入江参考人に一、二点お伺いしたい。問題は、決算という国家意思が、国会の議決なくしては成立しないか、するかということが、実は問題の要点である。そのところがはつきりしないと思う。

入江俊郎参考人

国会の決算審査の重点は、国会の財務行政の事後における監督権が要点であると思っている。それで、あなたの言われたような意味の国家としての決算がいつ確定するかは、やや理論的な問題であって、その点はそう強く主張しなくてもよからう。今日問題となっている決算審査を国会において両院交渉の議案として扱うかどうかについて、もし国会における決算審査を単に国家の決算として確定するという意味だけに限定して考えるならば、これは実は両院交渉の議案とすとかえって意味がないのである。しかし私は、従来扱ったように、また諸外国において行われているように、決算審査というものの重要な点には、国会の行政監督権の発動ということを認めるので、その点において両院交渉の議案たることを、憲法八十三条等を援用して主張したいと思うのである。

大石義雄参考人

それならば別に議案として取扱わなければならないことはない。この立場をとらぬでも、国会の財政権の発動ということ、報告案件としての立場においても十分に發揮され得ることだから、いや議案として扱わなければならない、いや報告案として扱わなければならないということ、特に明示する必要は生じないのではないかと思う。

が……。

入江俊郎参考人

私の方からお伺いするが、両院交渉の議案として扱わずに別々に扱う、衆議院は衆議院として意思を決定する、参議院は参議院として意思を決定する、たまたまその内容が一致していたことだけでもって、それで一体政府は両院における意思決定に拘束される義務が、憲法上生ずるものであろうか。

大石義雄参考人

その点は、先ほど述べたように、政府側の提出した決算が当を得ているか不当であるか、違法か適法か。こういう問題を国会側が考えて、どうしても財政監督権を発動して、政府に注意を促す必要ありと思えば、決算が決算として確定するかどうかという問題とは全然別に自由に取り上げることができるから、国会側としては、議案として取扱わなくても、各院が政府に問うところは問う、責任重大であれば不信任案を提出する。こういうように進んでいくのであるから、それは決算そのものを議案として取扱うか取扱わないか、それとは全然別の問題として解決さるべき問題だと思う。

金子與重郎委員

法理論として、ただいま大石教授の考え方と会計検査院の考え方とは、よく似通っていると受取った。法理論

を別において、会計検査院は、本委員会が、国民の税金を処理したあとの報告を受けて、審議するその状態は、よく御存じのほずである。あなた方の会計検査院として国費の使用状況についての批難事項は、実際の何十分の一だろう。その状態を取上げているのがこの決算委員会の現実の姿である。一体こんな程度で国費を使つていてよろしいかどうか、率直に御意見を述べてもらいたい。

それから現在、ほかの委員会があれだけ熱意をもつてやっているのに対して、この委員会がかくも低調だといふことの原因はどこにあるのか。決算審査が大切な仕事だということではどなたも一致している。その大切な仕事か低調だということ、そこに私どもの疑問がある。しからば今後どうしたらよいかということを聞きたいために、私どもは皆さんの御意見をお聞いている。実際面から、この委員会の低調さはどこからきているか、率直な御意見をお聞きしたい。

小峰保榮参考人

決算面を通じての財政監督が非常に重要なことは、国民はもちろん、私どもとしても十分感じている。決算委員会がこの状態でいいかどうか、実は甚だ申しにくいのが、金子さん自身「低調」という言葉を使われているが、私個人の意見としてお聞きと願いたが、私どもは新憲法によつてこの決算委員会に会計検査院から出席が認められ、私どもも出ているが、旧憲法時代とは違つて、はるかに丁寧な扱いになつてきた、政府側に対する効果も大きくなつたことは、誰しも認めているところである。その点、私どもも全く同感である。

先ほどイギリスの例を引かれたが、上には上があるもので、せいぜい決算委員会の機能を働かせていただきたい

い。国民はそれを待望している。自分の税金がどういふふうに使われているか、会計検査院は非常に微力で、ときにはお叱りを受けるが、実は六百も七百も批難事項が国会に報告されるという国は、世界にあまりないのではないか。現在の日本の財政運用の問題は、外国に対して恥ずかしいのではないかとさえ、つくづく感ずるわけである。批難事項が絶無になるのが理想である。会計検査院がいくら一生懸命に探して歩いても、全然批難事項がない、こうなるのが理想であつて、国民もそれを待望しておられる。毎年々々四百も六百もこの席上で御審議の対象になることは非常に遺憾なことである。これを絶滅するについて私も大きな責任を負わされているが、最も大きな責任を負っておられるのは、決算委員会ではないかと私は考へている。十分に私どもを御利用願つて、できるだけ財政運用をよくしたいと考へるのである。

金子與重郎委員

私の言い方が悪かつたか、繰返して言うが、あなたが末端行政機関において現実に批難事項をあげているのを見て、国会の行政監督という立場における決算委員会はかくも低調である。そこでわれわれ国民からの責任を全うするにはどうすればいいかと、率直に意見を述べてもらいたい。

小峰保榮参考人

私も出てまいつて、委員の方が二、三名というようなのが事実のようである。金子さんなどは毎回おいでになつておるようであるが、そういう状態である。しかも政府側も、ここに出てきて答弁する者は実際の責任者で

はないのである。本省の会計課長とかいうような人が来て、この席上なり参議院の決算委員会なりで叱られて、一時間か二時間じつと座っていた。こういう感じがするが、実際には当たらないので、これを当らしていただきたいのである。

ところで、実際の行為の責任者として訓告とか戒告とか、公務員法上の処罰を受ける人はごくまれである。訓告とか、嚴重注意でお茶を濁しているのが現状である。訓告がはたしてその責任者本人に届いているだろうかとかさえ疑う。本人が叱られているのだろうか、こういうのが実情ではないか。叱られるのは全然責任のない、それも非常に離れた責任者である会計課長であるとか、そういう人が、ここで叱られる。実際、国の財政の一部を運用していく人、本当の責任者はさっぱり知らない。私は現に相当大きな面の検査を担当させられているが、例えば終戦処理費については、今年の検査報告で非常にたくさんものが出てきた。責任者が実は不明確である。恐らく叱られていないのではないか、こんなことさえ想像するのである。

私ども、政府部内でどういう注意が行われたか、どういう方法で訓告が行われたか、将来のためにそれが効果あるか究めるすべはない。それで、イギリスの例になるが、せっかく兎を追いついて出して国会でつかまえられても、それがそのままになってしまふ。料理する人間がいない。こういうのが日本の現状ではないかと思う。料理は、注意とか訓告とかいうことが国会で論じられるが、これが実際にどうなったかは、なかなかわからないような気がする。現在の制度で万全だとは思っていないが、かりに本日議題になったように、これを議案として議決の形をとると改正されても、うまくいくだろうか。こういう意味で先ほど実は申し上げたのである。

金子與重郎委員

今度は何い方をかえて、あなたが会計検査という役について、国家財政のことについて非常に詳しく考えられると同時に、国会における行政監督権の現在の仕事のありぶりをよく御存じの人であるから、それを私の立場、国民の感覚に立ったときに、率直に、これが不熱心だからいけないとか、こういうふうにすればもつと熱心になるとか、法律をこういうふうに変更したらもつと目的は達成されるのではないか、具体的にあなたの率直な意見をこの際お伺いしたい。

小峰保榮参考人

結局、決算委員会の運用問題に帰するかと思う。これは委員の方で十分にお考え願わないと、私ども云々する筋ではないのではないか。制度として見ると、いろいろな方法があると思う。例えば会計検査院は、入江さんから御指摘があったが、かつては天皇直隸という意味で独立を保っていた。現在はどこにもつかないという独立である。これがはたしていいかどうか、天皇という庇護のもとを離れて、千二百人足らずの微々たる一官庁であるが、これが政府にも独立だ、国会にもついていない、こういう状態である。イギリスの例から考えると、こういう状態がはたしていいのか、私個人の意見であるが、実は私としては非常に懐疑的な気持ちになっている。

しかし、これは決して会計検査院の意見ではないが、私としては、卑近な例で申すと、イギリスの例であるが、例えば橋をつくるような予算を国会が議決したら、それがいつの間にか軍艦になっていた。こういうような予算目的外使用ということに着目して、決算委員会という制度に実は気がついた。これは予算ばかり幾らやかましく

言つてもだめだ、どういうふうに使つたか、自分たちの承認した通りに使つたかどうかという点を確めなければ何もならぬというので、当時の有名なグラッドストーンがつくつたという話であるが、自分で必要を感じてつくつた制度である。日本は、官庁でもそうであるが、いろいろな制度が、必要を感じてつくられたというものは少ないのではないか。外国のまねをしたり、こういうものをつくつたらよからう、こんなことででき上がったのが非常に多い。これが日本の旧憲法以来の実情ではないかと思う。決算制度も本来にイギリスのように必要を感じて制度をつくり、機構を設けたということになっていないのである。外国のまねをして、殊に先ほどから御意見のあつた決算の根拠法規である旧憲法の七十二条、現行の九十条、こういうようなものは——七十二条なんかに至つては、ほとんどプロイセンの憲法の百四条第二項の引き写しである。よくもこうまねができたというくらいにうまくまねしてつくつてあるという感じさえ受ける。そして会計検査院の機構そのものも、プロシヤの会計検査院の組織権限法をまねして、本当によくもこうまねができたというくらいにまねてつくつてある。そこにどうしても会計検査院がなければならぬのだと自分でできたのではない。したがつて運用の面においても、旧憲法下においては、過去六十年間ほとんどあるかなきかのような存在、名前は天皇直隷で非常にりっぱであるが、実際は完全にたな上げされていたような状態であつたわけである。

決算委員会でも、イギリスあたりは、いわば必要を感じてつくられている。日本の会計検査院に相当する機構というものを自分のものとしてつくつてゐる。任命は国王の任命で、一般の官吏と少しも変わつてゐない。しかしその罷免については嚴重な制限をつけ、国会の下院の同意を経なければできないとふうにして、国王の手から自分の方へ決算委員会をとつてゐる。これを完全に駆使されて、縦横に使い、しかも非違事項があると、政府の

責任者が明確に法律で決まっている。会計長官は、大体、次官級の人である。海軍省あたりは経理局長が会計長官になっているが、大体は次官級の人が会計長官として全責任を負う、一切の責任はそこに帰属する。こういう制度になっているが、決算委員会は十五名であるが、非常に権威ある構成のようである。大蔵省の政務次官をやったような人が、その委員長になっている。そして十五人、人数は必ずしも多くないが、出席率も非常にいいのではないかと思う。しかも、さつき申したように、十字砲火的に質問を浴びせる、それで非違事項があると、相当手ひどくたたかれる。これが下の方に反映しないわけではないのであって、それが下の方にどんとたたたくのが伝わっていくのである。しかもそのやり方を大蔵省が監視している。それについて下院の決算委員会で決めた事項は、大蔵省がその結末をつけて次の議会で報告するという義務を負わされている。そこまでいくと、これは相当完全な監督に近いのじゃないだろうか。

日本では方々で中断されている。結局、必要によって、こうしたらいいだろう、ああしたらいいだろうとできて上がった制度でないための悩みではないかと思うが、日本の现阶段においては、方々で中断されているように思う。

それからイギリスになるが、会計事務は純然たる事務として扱っている。日本ではその点が、私ども、あるいはこれは考え違いではないかと、これも私個人の意見であるが、考えているのは、法律上は、会計検査院の検査確認によって、決算が動かないものになる。国会は政治的の責任を追及するのだ。これが今までの、先ほど入江さんも御引用になった第一国会のときの決算審査方針にも、それがはっきりとあらわれているが、結局、国会が政治の運用として決算を追及していく、政府を監督する。これが現在の日本の取扱いの通説と言えらと思う。イ

ギリスではそうではないので、会計事務というものに政治はないのだ、あくまでもこれは純然たる事務だ、こういう考え方である。これは私どもとして参考になることではないかと思う。それを審議するところは、政治家の集まりである下院の決算委員会であるが、これは決して政治として扱わないのである。純然たる事務として扱う。そして会計長官も責任の転嫁規定がある。自分が例えば支出をする場合に、この支出は違法だ、不当だ、こう思ったときには拒否ができるのである。拒否をして、大臣にそれを文書で出す。大臣がなるほどそうか、と言って引つこめればそれでいいのであるが、もしそうでなく、なおやれという場合には、会計長官は責任を負わない。こういう規定がある。そこで初めて事務が政治に転化する、こういう考え方である。会計長官の負うべき責任は、ことごとくこれは事務上の責任である。大臣がそれをやれと会計長官を抑えてやらせる場合に、ここに政治的な責任が生ずる。こういう考え方でやっているようである。したがって保守党が多数党になろうが、労働党が多数党になろうが、純然たる事務として、法律的、事務的にそれを扱っていく。したがって政治というものを会計事務というものと切り離れた考え方、これなんかも、私どもにとつては、非常に参考になる考え方で、イギリスのは非常に実利的な行き方だと思うが、こういうようなことで、イギリスではなかなかよく世界無比で、アメリカあたりもイギリスのようになりたいものだということが本にも出ているが、そういうような態度で臨んでおるのであって、私どもとしてはもって範とするに足るものじゃないか、こう考えている次第である。

田中角栄委員

二、三点御意見を伺いたい。この問題は非常に大きな問題であろう。特にこれが解決は、いろいろな視野から

考えなければとても解決できないと思う。この決算制度の問題に対しては、私が申し上げるまでもなく、もうすでに六、七回の議会で、明治二十五、六年からこの問題がずっと論議されているが、現在にいたつても、大元締めであるところの憲法が大きく改正せられたのにもかかわらず、この決算制度の問題だけは、ついに解決を見ず、現在に至っている。そこに先ほどもいろいろ御質問があつたが、委員会に出ないというようなところまできているのだと思うが、私はこの決算制度の問題に対しては、抜本的な改革を行わなければならないと同時に、現在の日本の状態においては、いわゆる法制上においてはつきりした定義をつくる必要があり、もうすでにその時期に達している、こう考えている。そういう観点に立つて専門家の御意見を伺いたい。

ただいま会計検査院の方は、会計検査事務は政治ではない。もちろん会計事務が政治に介入することは、ある意味において非常にマイナスがくるということは当然である。かかる専門的なものに対しては、はつきりとした組織が現在あつて、例えば刑の最終確定権はどこにあるかという、すなわち最高裁判所であるというように、非常にはつきりした法律がある。しかし会計検査院法においては、どこを見ても、国の決算の最終確定は会計検査院にあるということを書いてない。のみならず、決算の最終の確定は国会に行うのだということも書いてない。ここに私は非常に大きな間違いがあると思う。私は会計事務というものが本当に大きな組織を持ち、現在の会計検査院のようなものがないでも、膨大な国家の支出というものに対して適切な措置がとり得るものであるならば、会計事務は政治にあらずというこの根本原則を立てることが、理想であると考えている。しかし現在の会計検査院というものは、現在の組織で、かつ現在の法律をもってしては、この膨大なものに万全を期し得ない。この決算制度を根本的に解決する最終の目的として、私自身は当然、新憲法下においては——法律的にいろ

いろな御議論があつたが、現在の段階においては、少なくともこれから将来においては、国の決算の最終確定の権限は国会にあるところまで持つてこななければならないと思う。

専門的な御意見を承ると、なるほどと思うのであるが、あらゆる衆知を集め、あらゆる専門家が集まりながら、ついに解決し得なかつたというのであるから、非常に難しい問題であることも、これは間違いない。しかし間違いないが、私はここに一つの記録を持つてゐる。明治二十七年五月の決算委員会において次の決算審査方針を決めた。

一、帝国議會ハ憲法第六十四條ニ於テ國家ノ歲計予算ニ對シ協贊ノ權利ヲ有スルト同時ニ憲法第七十二條ニ於テ國家ノ歲入ニ對シ正確ナル決算報告ヲ受ケ之レニ承認ヲ与フルノ權利ヲ有スルモノトス

一、帝國議會ハ行政百般ニ對シ監督ノ權利ヲ有スルト同時ニ國庫ノ収支決算上違法ノ行為ニ對シ最終ノ裁判權ヲ有スルモノトス

一、帝國議會ハ行政各部ノ違法収支ニ對シテ最終ノ判決ヲ下シ、之レヲ政府ニ通牒シ責任アル処分ヲ要求スヘシ若シ政府ニ於テ其職務ヲ怠ルトキハ帝國議會ハ上奏スルコトヲ得ルモノトス

一、衆議院ハ決算報告ニ對シ院議ヲ決定シテ之ヲ貴族院ニ送付スルモノトス

一、帝國議會ハ決算報告ニ對シ政府ニ質疑ヲ要スヘキ事件アルトキハ当局者ヲシテ弁明セシムルコトヲ得ルモノトス

こういうような意見が當時でさえ出ている。もちろん當時は主権在君であり、帝國議會である。旧憲法下においてさえかかる議論が決算委員長の名において本議會に提出され、かつその後でこのようなことを再三繰り返し

ている。

しかし、本会議の最終決定を待たず帝国議会は解散された。最後にしり切れとんぼになっている。明治二十七、八年戦役時代のことである。

とにかく国が天皇の名において膨大な支出を行わなければならぬ、時宜に適してこの科目を変更しなければならぬというときに、ぴしゃっと押えられておる。当時、天皇の名において政府が予算を組む。天皇の名において会計検査院がこれを検査する。当時の帝国議会は、歳出歳入の予算に対して、協賛の権利しか保有していなかった。こういうところから立ち消えになっているのである。

旧憲法下においては問題を解決することができなかった。私は新憲法のときになぜこの決算に対してもう一歩掘り下げて、今までの長い間の問題の解決をしてくれなかったかと、私は今、考えている。

先ほど入江法制局長官は会計検査に対しては、会計検査院法（法律七十三号）の第二十九条の第一項、すなわち「国の収入支出の決算の確認」だけで、会計検査院が確定することは全然法律的にうたわれていないということ、もう一つは、現行憲法は主権在君であり、国会は国権の最高機関である。こう規定してある以上、特に他の法律において、明文がない以上は、全くしろうと的に考えて、私は決算の最終確定は国会にあるのだ、こうすつぱりと断定しても大きな間違いはないと思う。新憲法においては、国の予算は、協賛ではなく、国会の承認を得なければならぬのであるから、会計検査院に特定の権限を与えておる条文がない以上、当然国会が最終判定者である、国会が議決を行わない場合には決算は確定しない、こういうふうに見ていいと思うが、こう考えてはいけなという法律がどこにあるか、専門的な御意見を承りたい。

入江俊郎参考人

私は先ほど申したように、旧憲法の七十二条に「検査確定」とあったのが、新憲法では確定という文字がとれている点に着眼して、新憲法の精神から見ると、国会において決算の最終的確定を行うんだという建前でいいのではないかということを示した。しかしこれは国会がつくる法律において、決算がいかなる段階で確定するかということは、これはいかようにも決められるところであって、あるいは会計検査院で検査確認したときをもって決算が確定したんだというように、国会が法律で決めればできるかと思っている。しかし大きく考えて、田中さんのおっしゃる通りに、国会において審査を結了したときに決算としては確定する。決算は予算と違うのであるから、決算をつくるというのでなくして、決算が最終的に国会の審査を結了したときに、国の決算として最終的に決まるものである、こういう考え方で申し上げたのである。

田中角栄委員

私もそういうふうな考えれば、この委員会の運営も非常にうまくいくだろうと思っている。

もう一つ伺いたいのは、私、法律家でないのでわからないので聞くのであるが、最終確定というものは会計検査院で行うのだという条文がどこかにあるか。もう一步突き進んだ入江さんのお考えをお聞きしたい。

入江俊郎参考人

私の知っている範囲では、現在、会計検査院法にも、またその他の法律にも、およそ国の決算が最終的に確定

するという規定はどこにも見当たらない。ただ会計検査院法において、会計検査という言葉を使って、これが相当に広い内容を持ったものと解釈されているようである。その会計検査の一項目というか、一つの方法、しかも重要な項目として、会計検査をして確認するという規定が、会計検査院法にあるのであって、この確認がすなわち国家として最終的に決算が決まったものということにもなるか、ならないかは、これは解釈問題だと思うのである。そう考えるから、私の考えは、新憲法の精神から見て、両様の解釈はあろうと思うが、大きく見て、やはり国会が審査を結了したときにおいて、国家の決算が最終的に決まるのだという考え方がいいのではないかと考えている。

田中角栄委員

会計検査院に伺いたいが、会計事務所は政治ではない。これは私自身もその方がいいと思っている。これが国会が最終の判定を行うという場合には、いろいろの弊害が起ころと思う。こういう問題に対して、会計検査院はどういうお考えを持っているのか。なお重ねて自信のほどをお伺いしたい。

小峰保榮参考人

最初に、会計事務が政治であるか事務であるか。これは決して日本でそうだ、あるいは日本で近くそうなるべきである、こう申し上げたのではない。イギリスがそう扱っているということである。

田中角栄委員

そうじゃない。会計事務は政治でないという方が現在の日本において私もいいとは思っているが……。

小峰保榮参考人

日本の現在の段階では、決してそういうふうになっていない。

それから確定の問題であるが、これは旧憲法の七十二条と、新憲法の九十条、その「確定」という字がなくなつたについて、私どもはまず自分たちの関係であるので、すぐその点を調べた。新憲法の財政処理権限に基づいて国会に移つた。検査院としては決算案を出すべきだという疑問を持って調べた。そうすると、そういう積極的な意図のもとに移つたのではない。それからこれは英語で甚だ恐縮であるが、疑問のあるときは英文憲法云々というところもあるので、調べて見ると、オーディット・auditという言葉を使っている。これを直訳して、検査ということになっている。それからフェストシュテレン feststellen、これを直訳すると「確定」である。そういうような結論になつたのである。いろいろな観点から、もしも新憲法になって、従来会計検査院が確定していたのが国会に移るといふことになる、これはいろいろな面で決算の取扱いとしては相当大きな問題である。これは国会の説明書なり、あるいは立案者の立法説明なりに何らかの形であらわれるべきものではないだろうか。そういう考え方は間違っているかもしれないが、私どもとしては非常に大きな変革なので、何らかの形であらわれるのが至当ではないか。いろいろな面からその事実を探したが、どうも何一つなかった。そこで当時、憲法の立案に參與した一、二の人にも意見を聞いた。そうすると、結論は従来のままと同じだ、こういう回答であつた。

なぜそんなに詮索したかという点、当時、私も実は会計検査院法の立案をしていた。それで会計検査院法に今の確定がどちらに移るか——移るかという点と語弊があるが、検査院が従来通りやるのか、国会でおやりになるのかによって、会計検査院法をつくり方が非常に変わってくる。それで実は相当嚴重に探索したが、変わったことは、財政処理権限という大きなところが、主権在君が在民に変わった。こういう点からいけば別であるが、そうではない。もしそう変わったとすれば、何か具体的な資料があつてしかるべきではないか。こういうような意味で実は調べた。今の御意見は非常に貴重な御意見であるが、当時この「確定」という文字についての具体的な資料が実は何一つなかった。それで先ほど御指摘になつた会計検査院法の二十一条をつくつたわけである。この「確定」という字が憲法でとれて、しかも同じとすれば、どこかにそれに変わるべき規定を置かなければ困るのではないだろうかというので、従来の「確定」という字は、実はこれは院内でも旧会計検査院法、旧憲法、その母法であるプロイセンの憲法、これの関連などからいろいろ議論があつたことである。「確定」という文字はあまりおもしろくない。それで決算の内容は、畢竟するに、過去の事実である。これをすつかり確認して固めるという意味で「確定」というまぎらわしい字はやめて、「確認」という字を使おうというので、院法の二十一条をつくつたわけである。私どもの憲法を読んだ感じを言うと、院法をつくるときの心構えというものは、従来の「検査確定」という憲法の言葉にかえて、この「確認」という字を置いたつもりで、今の会計検査院法はできている。その後すでに三年ばかり経過して、そのつもりで決算検査報告書をつくるし、それから公式の席上でそれに対する反対の御意見を伺つたのも、実はきょうが初めてである。どこからもそういうことはないし、学者の通説にもあるし、正しいという見方をしてきたのである。新しい立法によって、これがどう変わるかは、国会によってお決

め願いたい。

田中角栄委員

平易な法律解釈論を諸先生方に承りたいが、主権は在君から在民になった。予算は国会の議決を経なければ成立しない。しかも憲法において、決算を国会に提出しなければならないと行政府に義務づけている。この三つのものを平易に考え、ただ国会に提出しなければならないと規定している裏を考えた場合に、最終の判定は国会にありと簡単に解釈するわけにはいかないであろうか。

もう一つは、権限が明記していないから、国会に対して出したものを国会は確定してもしなくても、国会の意思というふうにもとればとれるのであるが、会計検査院法をおつくりになった御本人が、第二十一条に、「国の収入支出の決算を確定」ともちろん書きたかったのであるが、憲法違反になるおそれがあるから、まあ少しかえて「確認」と、こうお逃げになったのだと思う。そういうことはないのであるか。これは私のしろうとの見解であるから、あまりお怒りにならないでください。こういう問題は第三者が考える方がかえっていい。

現在、決算委員会が不振だというのは、一体、権限があるのかないのか、権限があってもなくても、議員としての職責を盡くすためには、やらなければならぬ。こう言っても、実際与えられないものに対しては、なかなかやれないというところに大きな欠陥があるのであって、私どもは少なくとも最終判定は国会にあるのだ、われわれにあるのだということになれば、相当努力もし、本気になってやられると思う。それが国のためにもなると思う。

われわれしろうとの感覚では、他に明記した条文がない場合、最終判定権は国会にありとすなおに解釈することとは、単純な法律解釈論として、何かほかに御異議があるかどうか、それをちよっとお聞きしたいと思う。

大石義雄 参考人

今の御質問に対しては、何もかも無条件に国会が全部持っているのだ、こう申し上げたいのだが、私も憲法で飯を食っている者は、憲法を忠実に見なければならぬという職責に立つて見ると、そういう無条件なんという言葉は出ないのである。そこで憲法をすなおに見てさっきのような結論を出しているわけである。

そこで、私どもの考える最も根本的なものは、新憲法は国会至上主義に徹しているかどうか。私どもは国会は国権の最高機関だと言っているながら、三権分立の思想というものは、牢固として抜くべからず、新憲法に盛られていると思う。そこで決算というものは、一体、国家事務の性質としてどういうものか。これは行政事務だ。そうすると、この権限分担の立場から言うと、それこそほかに何も規定がなければ、それは内閣の権限に属すという見方に実はなる。

それからもう一つは、会計検査院といったようなものを何のために憲法が特に設けたか。何もかも全部国会が最終の決定権を持つものだということが、それほど明瞭なものであるならば、憲法が特に憲法上の国家機関として会計検査院を設け、しかも会計検査院の組織、権限は、別に法律の定めるところによる、こういうふうな建前をとるはずはない。

それからもう一つは、問題の中心になるところの決算というものは、会計検査院の検査を経て、国会に提出す

る。そこで決算というものは、会計検査院が検査するのだということは、憲法が規定した会計検査院の権限である。そこで検査するということは、もちろん検査事務として特別の例外規定を設けてなければ、検査事務の始まりから終わりまでの全部を含めて検査する、こういうふうに「検査」という言葉の意味からしても、私どもは考へなければならぬ。こういうふうに思つて、私どもほかに特別の規定がなければ、会計検査院が決算というものを検査するのだ、こう言えば、検査の結末まで会計検査院の権限に属するのだ、こういう見解をとつていのである。

しかし、それはしよせん国会に提出しなければいかぬ、ここに国会が最終決定権を持つのかどうかという問題が起こつてゐるわけである。この点については、先ほど申したように、日本の憲法は国会至上主義を非常に強くうたいながら、しかし権力分立の建前もやはり強くつてゐる。そうして決算の国家事務としての性質、すなわち行政事務である。こういうところから見ても、また会計検査院という国家機関を特に憲法が設けて、しかもその組織権限というものを法律をもつて定めてゐる。それで国会が全然無條件に決算という国家意思を確定し得るものだとするならば、何のために会計検査院というものを設けなければならぬのか。会計検査院の憲法上の国家機関としての存在という意義は大半実は失われてくるのではないか。こういうところから、私どもその点は実は——何も私はここにおじゃまする前に会計検査院とよく相談してきたわけではない。全く私は独自の建前できたのであつて、先ほどの結論になつた次第である。

だから、立法論として言えば、予算や法律案は、国会の議決によつて法律という国家意思に決まる、予算という国家意思に決まる、こういう明瞭な形において、決算というものは国会の議決によつて決定する。こういう憲

法であつたら、こういう問題は起こらなかつたらうと思う。

田中角栄委員

私の方も正論だと思つてゐるが、ただいま専門家の御意見を聞くと、それも正論だと思われるのであつて、ここに二、三十年ごたごたした原因があると思う。しかしこれは、私が開口一番申し上げたように、もうすでにこれを明確にしなければならぬ、現在のままであつたならば、国会は力を入れなければならぬのだが、あまり入らないといふこの現実を何とかしなければならぬといふ問題を取上げるときに、決算は現在二年、三年前のことをやつておる。ところが、二年前に十円であつたものが、二年後には三百円になつてゐる。また三百円のもものが二年後には三十円になるかもしれない。こういう非常にテンポの早い時代において、二年、三年前のものが現在出てくるわけである。これは財政法の欠陥といふか、あらゆるものの欠陥があつてそういうことにならうが、私は決算といふものをもつと平易に考えたい。営利企業の決算といふものは、平易にやつておることは御承知の通りである。しかし政府の大きな支出に対しては、これは一々監査役の承認を得なければ支出できないといふことは大変だから、国会が予算を総括して承認し、これが行政府において支出される。それに対して批難事項が一箇年に何百件も出ておるといふ隘路を打開しなければならぬといふことを現実で考えるときに、決算はただに適正に使われたかどうかということよりも、この経済速度の非常にテンポの早いときにおいて、いわゆる前車のくつがえるを見て後車の戒めとなす、適正なる国費の最も効率的な支出を行うためには、新しい予算を組む場合に決算といふものが一つの基盤になる。こういう大きな一つの使命があると思う。そういうことを考えるときに、

少なくとも現在予算の承認は国会において与える。しかもここに一つ過去の御認識を改めて、現実の面を見てもらうときには、こういう問題があるのである。かつてのものはとにかく、いわゆる一年度の歳入歳出が五十億であったという場合は、三月三十一日まで五十億の金はみな使つてしまえばいい、とにかくゼロというところを持つていく。使わなかったならば、みなとにかく先拂いをしてしまうということが、現実に行われてきたことは、これは何人も否めないことである。これだけの収支のバランスがぴしゃつとついているから、これを裏づけるものがあつたら非常によい。

ところが、昭和二十四年度補正予算からはつきり冒頭にうたつてある。これは一応の目安だ、あとはとにかく實際支出する面において適宜適切に変更するのだ。いわゆる実行予算を大体組んで、これに対しては相当のものが出てくる。出てくる場合は追つて相談をするのだ。こういう非常に生きた運用の仕方に移つてきている。これはもちろん二十世紀後半になつて当然の話である。そういうことから考えるときに、これが効率的、適切に運用されているかどうかということは、非常に大きな問題となる。今までは両院における決算委員会は、政府攻撃のいやがらせの場であつたが、最近では、まず国会は決算委員会からと言つても過言ではないと思う。そういう重大な使命を持つた決算委員会に対して、ただに会計検査院というものが行政上の一環である、だから会計検査院がこれを行うのだということだけでは、これを片づけるわけにはまいらぬと私は思っている。

一例をあげると、特別会計などに対して、二十二年度の繰越損を、二十二年度でやれなくて二十三年度に行つている。これをつての決算の感覚から見たならば、かかることは許されようはずはない。ところが、現在の日本の状況を見るときに、これはまたいかんせん、好むと好まざるとにかかわらず、やむを得ざる現状で、そ

うふうになつてゐる。現在いろいろ問題になつてゐる特別会計その他のものなどは、二十三年度末で締め切つて、大体これだけの赤字だ、しかし二十一年度か二十二年度かわからぬところが、例えば現在三十億の赤字であつて、あと二十億の赤字を見込むというけれども、厳密に決算を行つていった場合、会計検査院が二十二年度に決算を確定して、そして確定したものに対して、二十三年度になつて二十二年度から余剰金がこれだけ出てきた場合、こういうものの責任を会計検査院が全部負われるのであるが、会計検査院に負わせるだけではどうにもならない。私は政争の具に使うとか、議論をするというのではない。いわゆる決算の適正、国費投下の適正を期するということの意味から言つたら、現に予算の編成に際して、現実に予算の数字に最も近接した立場にあるのは、現在の兩院議員だろうと思う。これはかつてとにかく翼賛議員として、また協賛議員としてまず目隠しされた——ここから下の線は全然お前らには見せないのだという予算編成方針じゃなくて、現在ではまごまごすると、川一本に対しても何ほどをやるかという配分率まで出す。しかし、それを出すと議院内において争奪戦が起きるから、そこまでやつてもらいたいという線を出させて、現在の予算が編成されておる。これは国会の機能を国民も全幅的に信頼しつつかあるだろうと思うし、国会そのものも真に機能を發揮しつつかあると思う。

そういう意味から言つて、決算の最も効率的な面から考えると、私は予算に最も近い関係を持つてゐる国会が、最終確定をする方がよいのではないかと思う。もしそれができないとしたならば、現在のままでいくと——非常に暴論になるが、しろうとの論だからごかんべん願ひたいと思うが、決算は行政の一面であるから、行政府で行うのだということは、大わくだけでもらつてきて、実行予算を組んで、法規裁量でなく、自由裁量を行つて支出している現状において、まず適当に出して、適当に会計検査を行つたと言われてもやむを得ない。それはお怒りに

なるであろうから、前提を申し上げたのである。その意味においては、もしこういう三権分立の建前において、どうしても国会が介入することはよくないとしたならば、国会へ持つてくる弊害を除去して、しかもこれに最高裁判所のごとく権限を持たせた一つの立法的な裏づけを持たせる会計検査院にしなければ、私は現実に決算は行えない、こういうふうを考えている。この問題に対しての御意見を承りたい。

大石義雄 参考人

今おっしゃったことは、要するに政府の財政権限の行政を国会がコントロールすること、このことをやってはいかぬということは、私どもはちつとも言っていないのである。問題は決算という国家事務は議案として取扱わなければならぬかどうかということを書いてある。議案として取扱わなくても、今おっしゃった国会の財政監督権限というものは、十分に発動し得るものだということは、私どももその通りに言っておるのである。ただ、それを憲法論として、決算を議案として取扱わなければならぬかという点が、私どもに言わせると、決算という国家事務は国会の議決あるによって定まるというのではないということを書いてあるのであって、財政をコントロールすることは大いにやらなければならぬということは、その前提としてあるのである。

それから先ほど落としたことは、この点は憲法学者の間にも立場に相当な違いがあるが、私どもは法の安定性ということを非常に重視する立場に立っているのである。私どもに言わせると、実はこれまでの日本の政治は、太平洋戦争にまで突入したことの意味は、法の安定性に対するわれわれの過去がだらしがなかった、それが一つの理由だったというふうに考えている。例えばそれは憲法というものは、何と考えておろうと、あるべきの規範、

主観的にかつてに頭に描いて、そうして今は新体制でなければいかぬと言って政治をやった。あれは一体どこからくるかという、法は客観的存在である。そこで客観的なものをわれわれが客観的に認識しようと思えば、どういう形式で法が定められているかということ尊重する。そういう建前は、憲法改正前であろうと、憲法改正後であろうと変わらない。それだから、国家が決算については会計検査院という特別国家機関を設けて、検査せしめている。しかも法律案や予算案と違って、国会の議決によって、国家意思としての決算が定まるのだという明瞭な表現を持っていない。こういうようなことを全部総合しての話なのである。だから、国会が政府の財政を徹底的にコントロールすべきものだということは、これはあなたに劣らず、私どももその建前をとっているのである。ただ、そのコントロールする仕方、それを議案としなければならぬか、議案としてでなくたっていいか。この点は憲法論として、現行憲法のもとにおいては取扱うべきものではない、こう言うのである。

永田節委員

どうも話がこんがらかってきて、何を聞いたのだから、何を答えたのだから、わからないようになってきた。要するに、問題は、私は法理論は別として、当面の問題として、予算が国をあげて慎重に審議されている関係上、勢い決算の面も同時に国をあげて慎重に審議されなければならないということは、これは当然だろうと考えているが、問題は、その取扱いについては、会計検査院の立場とか、あるいは決算委員会の立場というふうなことは、いろいろ御議論も承って、なるほどとうなずいたのである、いずれこれは決算委員会において別途協議するというふうにしたと思うが、とりあえず私は清宮先生、大石先生、大西先生、この御三方にちよつとお伺いし

たいと思うのである。

国の予算を行使するに当たって、実際の問題として、戦前、戦後を問わない。全く過剰の予算で、あるいは文具を買うというふうなことや、あるいはまた出張旅費、あるいは土木建築費においては、幽霊人夫というか、そういう面で、いわば自由裁量によつて、予算がどしどし年末にかけて使われているというのが実情であるので、会計検査院が兎を追い出して、われわれがそれをつかまえるという、「兎」論も聞き飽いたが、しかし検査院の方も、この摘発の効果があるかないかということも、小峰さん自身が十分御了承のことであろうと思う。

問題は、私どもは国民が血と汗によつて納めた税金を、官庁がだらしなくこれを濫費することを防がなければならぬのが目的なのであるが、現行の憲法下において、どういうふうな方法によればこれが防げるかということ、学者のお立場から御議論を承りたい。大蔵省方面で言うことは、いつも手前みそばかりの答えで、われわれは耳をかす必要がない。特に今日は、諸先生が御臨席であるので、どうしたならばこの予算を確実に執行し得るかということについて、御議論を承りたいと思う。御三方についてそれぞれ御意見を承りたい。

清宮四郎参考人

ただいまのお話は切実な実際問題である。同時にまた法律論の問題でもある。その一つの問題として、今日の決算審査をいかに緊急にやるべきかという問題が出てきている。確かにお話のように、予算の執行の問題で、殊に年度末になると、かなり乱暴な使い方をする。これは今までの相当長い慣例であつて、やる方ではそういうことなしに考えているように見受けられる。しかし考えの根本が間違つているので、とつた予算は全部年度内に使つ

てしまえ、残れば、残して繰越すというような考え方にならなければならぬと思う。しかしそういう心構えを一言うわけにまいらないから、それには法律的に何とかしなければならぬと思う。それを会計検査院の方でも十分おやりになっている。それでもまだ足りないというので、国会の決算審査という問題になってくる。それで、すっかりやれば、今までのやり方でもよいではないかという御議論もあるわけである。

私の考え方は、これを徹底的にやる以上は、政府としても考えの根本を改めて、そういうふうに形の上からでも改めなければ、従来の欠陥は直し得ない。こういうふうを考える。それで單なる報告というふうにしないで、国会の議決すべき議案として扱って、両院一致の議を経る。そうすれば、これは事柄それ自身が非常に重要になってくるし、今までのような決算委員会のやり方についても、あまり熱心でなかったというお話であるが、そうなってくれば、勢い国会における審議も熱心にならざるを得ない。この決算審査という問題をできるだけ早く完了するようにする。そういうふうにしてやっていったならば、今までのそういうことは全部改善せられることになるのではないかと思うのである。

大石義雄 参考人

私は、その点は、清宮さんと必ずしも一致しないのであつて、私から言わせると、国会自身の立場から、現在の憲法のもとにおいては、財政のコントロールができないというのであるならば、何ゆえ憲法の改正までやらなにか、私はそういうふうと考えている。無理に解釈を設けて政治をすることに、政治の誤りが出てくる。だから、この制度では自分らの目的は達せぬというのであれば、憲法改正にまで進んだらよいのではないか、こうい

うふうに考えるのである。だから、与えられた憲法は、与えられた憲法として率直に見なければならぬ。しかし現行の憲法では審議ができぬというのであれば、憲法を改正したらいい。こういうふうを考える。

それからまた、例えば国政調査の権限を発動したりすることによって、何ぼでも、でたらめな濫費の点は、調べようと思えば国会が調べ得るんだから、やる気さえあれば調べられるんじゃないか。調べられるのに調べないというような前提であるならば、決算というものを議案として取扱つてみたところで、やはりやれぬものはやれぬのじゃないか、こういうわけである。だから、どうせやる気のないものならば、行政府が出したものをまるのみにして、イエス、ノーというだけの話じゃないか。問題はほんとうにやる気があるのか、ないのかということである。議案として取扱わなくても細大漏らさず調査をなし得るんじゃないか、こういうふうを考えている。

大西邦敏参考人

この点は先ほども申し上げたが、国会と会計検査院との関係を非常に密接にして、会計検査は、現在、事後の検査が主であるが、イギリスでは事前の検査というか、各省の会計官が支出する現場において、これをすでに検査するというような建前をとっているように理解している。会計検査をこのように事前検査の方向に持つていく。しかし会計検査というものが、今日のように行政府にも、また国会に対しても独立しているという形では、国会の財政監督権は有効じゃないので、相当多くの国家では、会計検査院を議会の従属機関にしているのである。会計検査官も、多くの国家では、合議制よりも単独制をとっている。そうして責任の所在をはっきりさせている。会計検査院長は、これにはいろいろ選任の方法があるのであるが、むしろ今日、世界の多くの国家においては、

議会が——今日、日本でも、もちろん会計検査官を内閣が任命する場合に、両院の同意を得なければならぬことになっているが、外国では同意ではなくして、国会それ自身が会計検査院長の任命権を持っているところまで徹底している国家が相当多いのである。しかし、これについては、いろいろ制度には長所もあれば、同時に他面において短所があるから、会計検査院長の選任の形式について、いずれの方法をとるべきかは、われわれは慎重に研究しなければならぬと思う。実情は、世界の多くの国家は、会計検査院は、むしろ議会の従属機関であるといふような傾向に進んでおるよう 느껴られるのである。そういうような方法によつて、財政監督は、実効あらしめることができるのじやないかと思つてゐる。

永田節委員

ただいまのお三方の御意見を承つて、結局、われわれは大体結論がついたように思う。今後の問題はこの委員会において協議していきたいと思うが、現在の段階においては、会計検査院の検査の方法がスピードを欠いてゐる。国会への報告は特に遅れている。要するに、お化けが引込んだころになつて、あそこにお化けが出ておるといふようなことを言われては、むしろ今日のような状態では、決算委員会の存続をわれわれは認めないのである。ひとつ本委員会においても、今日の貴重な資料を集約して、慎重に研究をしてみたいと思う。ついでには、委員長においても、適当な措置を講ぜられんことを希望する。

川端佳夫委員

最初から拜聴して、大体議論は盡くされたような感じを持つが、最初、委員長からお話のあったように、本日は報告案件として決算を取り扱うか、あるいは議決案件として取り扱うかという大体の結論をつけた。あるいは、その結論の有力な参考にしたいというような意味で、私たちも最初から意見を聞かしていただいているのである。

最初、金子委員を初めその他から、現在、決算委員会において委員が割合に興味を持っていないような感じがするというお話もあったが、委員個人としてのことはともあれ、大体決算委員会のわれわれが、比較的熱意が盛り上がりにくいと感じられるのは、報告案件的な取扱いをやっているからだと思う。したがって私たちは、議決案件としての取扱いというようなことが望ましいという気持ちを持っていて、先ほど入江法制局長からのお話で、私たちは非常に同感の気持ちを持ったのであるが、この委員会の本日の大体の結論として、私、最後に簡単に聞かしていただきたいのは、本日拜聴して、報告案件的な取扱いに賛成の方と、議決案件としての取扱いの建前を持つておられる方と、現在お残りになっている方は半数半数になっているように思う。

そこで最後に、議決案件として取扱うことが悪いかどうか、要するに、これが違反であるかどうかという点を、議論を一步進めたい気持ちで伺いたい。私たちは本日貴重な御意見を伺って、特に憲法学者として著名な方々にお願いしたのであるが、われわれの腹づもりとして、憲法学者も悪いとは言わないというようなことであれば、私たちはそれが望ましい。こういうふうな気持ちなのである。私は、形の上からいけば、皆様方は賛成かどうかということも伺いたいのであるが、そういうふうな気持ちを汲んでいただいて、お答えを皆様方に願いたい。反

対であれば、反対の方だけでも結構である。

清宮四郎参考人

先ほど申し上げが、私は、結論において、現在の憲法のもとで議案として扱うことができるか考える。その根拠とするのは、一つは、直接の根拠となるのは、憲法第九十条、これは提出となつてはいるが、提出ということは、審議の問題であり、当然これは議決というところについて差し支えない。憲法はそれを予期している。こういうふうに解釈する。

それからもう一つ間接の根拠として、八十三条。八十三条の解釈については、先ほどからもいろいろ御議論があつたようであるが、私は八十三条の中には、決算の審査議決というものは、当然直接に含まれるものとは見られない。しかし八十三条の精神というものをだんだん推し進めていけば、当然そこについて差し支えない。憲法の国権の最高機関、憲法の国会中心の行き方というものから言つて、そういつて差し支えないというように見ている。憲法上の根拠は相当あるものと考えている。

大石義雄参考人

私は、国会に対しては、お気の毒であるが、憲法違反だという解釈をとつてはいる。その根拠は、先ほどの八十三条の財政処理の権限は、国会の議決に基づく。これは財政処理の一般原則を定めたものである。それは他の憲法規定において、これと異なつた規定がある場合には、それはもちろん除外して考えなければならぬ問題である。

と思う。そこで決算については、会計検査院が、政府の作成した決算について審査するということは、憲法の規定である。しかも会計検査院は、特に会計検査の権限を行使するために、憲法が非常に重要視している憲法上の国家機関である。それから日本国憲法は、依然として三権分立の思想を根底にして立っている。だから、国会至上主義の建前というものを、完全には貫いておられない。それから法の安定性という建前から、予算案や法律案の場合は、国会の議決によって予算という国家意思は成立する、法律という国家意思は成立する。非常に明瞭に出ているのに、決算の提出については、そういうふうな明確な表現にはなっていない。こういうことから、私はこれを議案として取扱うことは憲法違反だという解釈をとっている。

平井平治参考人

私はちよつと皆さんと違うのであるが、御参考までに申し上げておく。検査院が決算を検査確定するということは、検査院その他から申し上げた通り、さように解釈しているが、国会が決算を議案とするという点については、検査院が決算を検査確定しても、検査院も同じ行政府であるから、行政府が検査確定したものを、国会が不当である、あるいは違法である、あるいは妥当であるという議決をすることは、一向差し支えないのではないかと考える。但し、憲法八十三条によるところの財政処理とするところの議決ではない。かように考えている。

八百板正委員

もう大分問題の焦点が明らかになつてまいつたので、その問題についての御質問は、差し控えたいと思うが、

私どもとして、この際にお聞きしたいと考えている点は、もちろん議決事項として取り扱うか、報告事項として取り扱うかということは、当面の大きい問題であるが、われわれは国会議員として、国会の持つ財政上の監督権の行使というか、その財政監督の内容をより以上に向上し、充実にすることが、われわれ国会議員の任務であると思う。したがって、そういう立場から考えて、国費の濫費が決算制度の取扱いを議決制度と改めることによつて救済せられるか、あるいはまた現行法のままその運営のよろしきを得て、それによつてこれを救済することができるかという問題が考えられるのであるが、しかし、いずれにしても、その二つの問題を單純に考えていけば、それだけで救済することはできないことは明らかである。單に過ぎ去つたことを議決による、あるいは報告によるという形をとつたとしても、それだけによつて、国費の濫費を防ぐことができないことは、先ほども述べられた通りであつて、私どもは、どうして国費の濫費を未然に防ぐことができるかという点に焦点を向け、その法制化に向かつて努力しなければならぬ責務を持つていると考えている。

そういう角度から考えた場合に、すでに金を使つてしまつて、なくなつてしまつてから、これをいじめても始まらないのであつて、われわれが国会において税金をどういうようにして取るか、予算をどういうように組むかという点について、熱心な審議が行われると同時に、その国民の税金が、どういうように使われていくかという、現にどういふふうに使われているかということについても、より以上熱心な角度から、これを検討する態度がほしいと思うのであつて、それを検討しやすいような状態が法制的につくられることが、最も望ましい形であろうとわれわれは考えるのである。

そういう意味において、この際、今まで諸先生方の非常に貴重な御意見を伺わしていただいて、まことにあり

がたく存じているのであるが、今までお聞きできなかった点として、アメリカにおける決算制度、決算審議の状況等についてのお話、さらにまたこれと対蹠的な立場になるが、ソ連における決算制度、あるいは決算審議の方法というようなものについても、お聞きすることができなかったわけである。聞くところによると、アメリカにおいては、決算委員会というものはないというようなことも聞いている。こういう点について、どなた様なり、アメリカ並びにソ連における決算制度について、何か御参考になるお話をお聞きいただければ、仕合せである。

大西邦敏参考人

アメリカであるが、先ほど会計検査院の方からも触れられていたが、アメリカの国会の財政監督権は、あまりその効果を發揮していない。そのために、むしろイギリスのように改めたいという意向が、アメリカの学者の間に非常に強いのである。アメリカでは会計検査院長というものがあって、この会計検査院長は、大統領によって任命されるのである。但し、決して政府に従属している機関ではない。政府に対しては独立の地位を持っている。そのために、任期が日本では七年であるが、アメリカでは十五年の任期になっている。このアメリカの会計検査院というのは議会との交渉はむしろないのであって、会計検査院が独自の立場で、ただ政府の支出、収入のあと、いわゆる決算を検査する。議会の方では、日本のように各院に一つの決算委員会というものはないのであって、名前は決算委員会というものはあるが、そのほかに各省の歳出委員会というものがある。各省歳出委員会では、各省がなした支出の決算を各省別に審査するという体制をとっているようである。これがどうなったかわからないが、アメリカでは会計検査制度、あるいは議会の会計監督の制度があまり効果をあげていないものようであ

る。

ソ連はどうかという点、バックという人——この人は「今日の各国における予算制度」という本を書いているが——このバックという学者が会計検査の形を議會型と裁判所型と政治型に分類している。イギリスのごときは議會型の典型的なものである。イギリスの自治領、それからスイス、スカンジナビア諸国では、イギリス流の議會型が採用されている。これに対してドイツとかあるいはベルギー、明治憲法下の日本等は裁判所型である。これに対してソ連、それからヒトラー政権下のドイツでは、いわゆる政治型の会計検査の傾向を持っている。したがってソ連の方では、ソ連の憲法あるいは鉄のカーテンのあなたにあるソ連の衛星国では、すべて会計検査の規定がない。みな共産党の政治局が会計検査をやるといふ形になっている。これは当然ソ連の国家体制のしからしめるところと思うのである。

本間俊一委員長

参考人の各位には長時間にわたり、極めて有益にして示唆に富む御意見の御開陳を願ひ、本委員会としても非常に裨益するところがあつたと存ずる。ここに改めて、遠路わざわざ御出席くださつた各位に対して、深甚の謝意を表する。