

第3部 財政會計制度

はじめに

1 本巻のこの部で取り上げる範囲は、昭和27年から48年までの間における財政及び会計に関する制度についての解説である。

そこで、まずこの22年間にわたるわが国経済の流れと財政の動きを振り返ってみながら、財政会計制度の全体を通観してみたいと思う。

(1) 振り返るついでに話は少し遡ることになるが、戦後、はじめて経験した敗戦のショックに国民は一種の虚脱状態にあって、わが国の社会経済情勢は悲惨そのものであった。政府のなすべき緊急課題は、餓死を防ぐための食料確保と急激なインフレーションの抑止であり、国民生活の回復と経済の再建が急務であったことが想起される。

このような窮乏の時期に、日本の再生へ向けて新憲法の制定が行われたのであるが、直ちに「財政法」及び「会計法」が新たに制定されたのである。

(2) わが国の経済情勢がようやく飢餓状態から脱出した後、昭和25年6月朝鮮動乱が勃発し、いわゆる朝鮮特需と輸出の伸長をもたらしてわが国の鉱工業生産の水準は飛躍的に向上した。このような状況において、この部の解説の対象期間である昭和27年に入るのであるが、同年4月末に待望の講和条約が発効し、わが国はこれまでの連合国による占領管理下から脱し、完全に主権と独立を回復し対等な主権国として国際社会に復帰することとなった。

先に制定された「財政法」及び「会計法」については、特殊な状況と時間的な制約の下で策定されたので、実務の状況に適合する必要等から数次にわたって改正が行われた後、昭和27年における「財政法、会計法等の財政関係法律の一部を改正する等の法律」により、継続費制度の創設を含む大幅な改正が行われた。財政会計制度としてはこれで一応の整備を了し、安定したものとなったと認められる。

また、この間に「失業保険」、「国立病院」等の各特別会計制度が区分經理の

必要に応じて整えられたが、一方では特別会計事業から独立して政府関係機関となったものが出ている。昭和24年「国有鉄道事業」特別会計が「日本国有鉄道」に、昭和27年「電気通信事業」が「日本電信電話公社」に、同年「農林漁業資金融通」が「農林漁業金融公庫」に等である。

(3) 朝鮮動乱以降の経済の活況によって、国民生活は好転し消費需要が急増して民間設備投資も増加傾向に推移したが、これが輸入の増加と反面輸出努力の減退を来し、これまで黒字であった国際収支は昭和28年にいたり大幅な赤字への転落の事態となった。国際収支の均衡を回復し経済を正常化するためには、財政及び金融政策による総需要抑制を図る必要があり、昭和29年度の予算は超緊縮のいわゆる1兆円予算の編成となったのである。

財政会計制度としては、昭和27年に「財政法」及び「会計法」等の大幅改正が行われた後は、しばらくの間改正は行われなかったのであるが、昭和29年度における特殊事情から、まず補助金等の徹底した整理のため「補助金等の臨時特例等に関する法律」が、地方財政制度の改革として平衡交付金が地方交付税に改められて「交付税及び譲与税配付金特別会計法」が、国税収入を資金として整理するため「国税収納金整理資金に関する法律」が、また国際収支の改善に多少なりとも寄与するよう「自動車の交換に関する法律」がそれぞれ制定され、さらに事務合理化のため「財政法等の一部を改正する法律」により予算繰越制度の合理化と分任支出負担行為担当官制度の創設が行われている。

(4) 次に、昭和30年においては、補助金等の不正受給がなかなか後を絶たず、その根絶を期するため「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」が制定された。なお、「国会法」の一部改正により、予算の増額及び予算を伴う議員立法についての内閣意見の聴取の規定(第57条の3)が創設されたことは、法律案と予算との間の調整に資する点で注目し得る。

(5) 昭和31年には、わが国の国連への加盟が認められ日ソ間の国交も回復して、『経済白書』(副題「日本経済の成長と近代化」)では「もはや戦後ではない」と記述されたが、ようやく自立したわが国経済は以後積極的な財政運営等により高度の経済成長が実現され、東京オリンピック(昭和39年)と大阪における万国博(昭和45年)の開催はこれに花を添えた形となったのである。すなわち、神武景気(昭和29~32年)、その後なべ底となる(昭和33年)が、再び岩戸景気(昭

和33~36年)、オリンピック後の不況の後いざなぎ景気(昭和41~45年)へと成長は続いた。

(6) この間における財政会計制度の推移としては、昭和31年に「物品管理法」と「国の債権の管理等に関する法律」いわゆる債権管理法が制定され、国の財産形態から見て必要と認識されていた会計管理の制度が整えられた。なお、当時予算編成機構の改革問題つまり主計局の内閣移管論が政治問題化し、結局予算編成方針等を予算関係会議に諮ることとする内容の「財政法」の一部改正案が政府提案された。また、同時期に国の契約についてローアリミット制を採用すべしとする「建設業法」の一部改正の議員提案に対応して、落札方式の特例を定めた「会計法」の一部改正案が同じように政府提案されたのであるが、両法案とも審議未了のまま廃案となる事態となった。

(7) 昭和31年度の税収は好調で、「産業投資特別会計法」の一部を改正して同会計に「資金」を設置し、補正予算において一般会計から300億円を繰り入れ投資の財源に充てることとされた。さらに、当該年度の決算上においても多額の剰余金を計上し、昭和33年度当初予算では国債償還財源等法定控除分を差し引いた残額はいわゆる棚上げすることとされ「経済基盤強化のための資金及び特別の法人の基金に関する法律」が制定された。これらの「資金」については「財政法」第44条の規定により法律をもって設置することが認められており、さらに昭和36年には、利子補給に係る国庫補助に必要な財源を確保するため「農業近代化助成資金」を設置することとされ(同年度の繰入額30億円)、「農業近代化助成資金の設置に関する法律」が制定された。

なお、同年においては「会計法」の一部改正が行われ、長年の懸案であった国の契約制度について抜本的な規定の整備改善が図られた。

(8) 翌昭和37年には、「財政法」について一部改正が行われた。これは昭和35年度補正予算において、再び産業投資特別会計の資金への繰入れ350億円が計上され、以前の昭和31年度補正の際にも論議があったのであるがさらに厳しく財政法上の疑義が指摘され、政府においては財政制度審議会に付議して検討のうえ適切に対処することを約した。その検討の結果、「財政法」第29条を改正し補正予算に関する規定の整備を行ったものである。

また、同年には「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法

律」が制定されている。年次は少し遡るが、昭和34年9月伊勢湾台風が襲来し人的物的両面にわたって未曾有の被害をもたらした。当時の好調な税収に支えられその増収分をあげて災害復旧に充てたのであるが、教育、社会福祉等の公共施設、道路、河川、港湾等の公共土木施設、農地農業用施設、中小企業関係等に係る災害復旧について特別の立法措置が講じられた。この経験をベースにして同法が制定され、以後は「激甚災害」の政令指定により自動的にこれらの特別措置が発動されることとなり、迅速かつ円滑に災害復旧等の措置が講じられることとなったのである。

(9) 特別会計制度を見てみると、「もはや戦後ではない」の『経済白書』の言葉どおり、特殊事情の下における必要から設置された特別会計が相次いで廃止されている。「不正保有物資等特別措置」、「解散団体財産収入金」、「緊要物資輸入基金」、「米国対日援助見返資金」、「米国対日援助物資等処理」、「経済援助資金」、「余剰農産物資金融通」の各特別会計が、次いで「特別鉱害復旧」、「臨時受託調達」、「特定物資納付金処理」等の各特別会計がその姿を消している。他方、新たな必要に応じて、既設の「資金運用部」とともに財政投融资の一翼を担う「産業投資」が一部廃止特別会計の資金を承継して設置され(昭和28年)、各種保険に係るものとして「中小漁業融資保証保険」(昭和27年)、「木船再保険」(昭和28年)、「輸出保険」(同年)、「自動車損害賠償責任再保険」(昭和30年)、「森林保険」(昭和36年)の各特別会計が、そして国民年金の制度の創設に伴い「国民年金」特別会計が設置(昭和36年)されて国民皆年金、国民皆保険が実現した。やや遅れて「地震再保険」(昭和41年)及び「漁船再保険及漁業共済保険」(昭和42年)の両特別会計が設置されている。

(10) また、経済の成長はたとえば所得倍増政策など政府をして積極的な財政運営を採らせ、公共投資の促進のため「道路整備」(昭和33年)、「治水」(昭和35年)、「港湾整備」(昭和36年)、後に「空港整備」(昭和45年)の各特別会計が設置された。さらに、注目されるものとして、国立大学等の充実に資するため「国立学校」(昭和39年)、石炭産業の抜本的な再建を図るため「石炭対策」(昭和42年)の特別会計が設置された。最後に、昭和47年には、「労働者災害補償保険」及び「失業保険」の両特別会計を統合して「労働保険」の特別会計が設置されている。

(11) 昭和30年代後半の貿易自由化の進展は技術革新と経営合理化の傾向を強め、これが行政の合理化の促進に影響を与えアメリカのフーヴァー委員会の例にならい臨時行政調査会が設置され、昭和39年9月、16項目にわたる改革意見を答申した。政府においては、この第1次臨時行政調査会の答申を最大限尊重することとし、昭和40年代はこの取扱いが課題とされた時期であった。

この改革意見は、行政機構、特殊法人、行政事務の整理合理化及び運営の改善にいたるまでの広範囲にわたり、財政に関しては主に「予算・会計の改革に関する意見」に掲げられた。これが実施可能なものから逐次改善を図ることとされ、早速昭和40年に「会計法」の一部改正(銀行振込制の採用)と「物品管理法」の一部改正(物品管理事務の大幅な簡素化)が行われた。さらにこの答申の趣旨を尊重して、第1次行政改革計画(昭和43年)の一環として「会計事務簡素化計画(37事項)」が策定され5次にわたる法令改正が実施された。すなわち、昭和43及び44年に第1次から第3次まで政省令の改正事項から措置され、法律措置を要するものは第4次及び第5次として昭和45及び46年に実施された。この立法措置については、行政改革計画の一環としていわゆる許認可等整理法の中において「会計法」、「物品管理法」等関係法律の一部改正が行われた、会計事務の内部委任制度の導入等である。

なお、行政改革関連として、行政機関職員の総定数の最高限度を定め、各省の定員は政令で定めうることとする「行政機関の職員の定員に関する法律」が制定されている(昭和44年)。

(12) これまでは税の増収分を活用して「資金」への繰入れを行う等財政の弾力的な運営が図られてきたが、昭和40年度予算編成に際しては財源が厳しくなり、「財政法」の一部改正が行われ同法第6条の国債償還財源への繰入率について2カ年度分の緩和措置が講じられた。同時に同法では、財政制度審議会を拡充する改正が行われ、ちょうどその後の公債を抱いた財政への転換に向けての諸問題の検討に大いに役立つこととなった。

すなわち、同年度の秋の補正予算において年度途中での大幅な税収不足を補填するため公債発行を余儀なくされ、「昭和40年度における財政処理の特別措置に関する法律」が制定された。そして、翌昭和41年度から「財政法」第4条に基づきいわゆる建設国債が発行されることとなった。さらに同審議会におけ

る公債償還制度の検討の結果「国債整理基金特別会計法」の一部改正が行われ(昭和43年)、新しい減債基金制度が確立された。このように、昭和40年度以降の財政の姿はそれ以前と区別され、公債を抱いたものとして経済運営に積極的に機能しうることとなって財政新時代とよばれたのである。

この昭和43年はまた、戦後処理として残された一つの問題つまり農地改革に関連する社会問題であった農地被買収者に対する給付を内容とする「農地被買収者等に対する給付金の支給に関する法律」が制定された。

(13) 昭和47年には、念願の沖縄の本土復帰が実現し「沖縄振興開発特別措置法」や本土復帰に伴い必要となる多くの立法措置が講じられた。また懸案であった日中間の国交回復も成った。ところが、翌48年に入るや国際通貨制に大変革が生じ、変動相場制への移行の事態となった。

昭和48年は、医療及び年金制度について大きな改革が行われ福祉元年といわれたが、財政に関する制度改革としては、「資金運用部資金並びに簡易生命保険及び郵便年金の積立金の長期運用に対する特別措置に関する法律」が制定され、いわゆる第2の予算とされる財政投融资計画を国会の審議に係わらしめるべきであるとする論議があって、この資金及び積立金の期間5年以上にわたる長期の運用について、その運用の予定額を国会の議決を経るものとする措置が講じられた。また同年「国有財産法」及び「国有財産特別措置法」の一部改正が行われ、国有財産の有効利用と管理及び処分の適正化合理化が図られた。

同年秋、第4次中東紛争によって石油危機(第1次)が生じ世界経済に深刻な影響を与えたが、石油依存の高かったわが国への衝撃は大きく、直ちに「国民生活安定緊急措置法」及び「石油需給適正化法」が制定された。

以上のとおり、本巻は昭和27年の講和発効に始まり、自立経済から成長経済へ移行してゆき、昭和48年の石油危機の到来とその緊急対策の時で幕を閉じるのである。

2 どのような状況の時期に、財政会計に関する制度改革が行われてきたのかを、財政への影響が大きいと認められる立法措置を含め、やや幅広く取り上げて概観してきたが、この部で解説を行う範囲は、「財政法」及び「会計法」等に定める財政会計制度のうちで、既刊の第5巻及び第7巻に掲げる「特別会

計」・「政府関係機関」・「国有財産」及び「国債」、第8巻で予定されている「財政投融资」において記述されるものを除き、昭和27～48年度の間において制定または改正が行われた次に掲げる法律(制定時の順序で掲げる)について、その制定または改正の経緯及び内容を記述するということになる。

財政法(昭和22年法律第34号)

会計法(昭和22年法律第35号)

財政法第42条の特例に関する法律(昭和29年法律第31号)

国税収納金整理資金に関する法律(昭和29年法律第36号)

国の所有に属する自動車の交換に関する法律(昭和29年法律第108号)

補助金等の臨時特例等に関する法律(昭和29年法律第129号)

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律(昭和30年法律第179号)

物品管理法(昭和31年法律第113号)

国の債権の管理等に関する法律(昭和31年法律第114号)

経済基盤強化のための資金及び特別の法人の基金に関する法律(昭和33年法律第169号)

農業近代化助成資金の設置に関する法律(昭和36年法律第203号)

なお、これらの法律の規定のほか、政令以下の条項のうち内容の理解のため重要と認められるものは必要に応じて記述することとし、また、国の財政に係わりの深いと思われる国会法の一部を改正する法律(昭和30年法律第3号)(予算の増額修正及び予算を伴う議員立法についての内閣意見の聴取の規定)等についても触れることとしたい。

財政会計関係の法令は、一般に難解であると思われる。条文に特殊な用語が用いられ、事柄の正確かつ厳正を期するために詳細に定めざるをえないことによるものである。限界はあろうがここではできる限り分かりやすく解説したいと考えている。

3 終戦後、新しい憲法が制定施行され、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行行使しなければならない」(同法第83条)とする財政処理の国会議決主義が明定され、財政会計制度も装いを新たにスタートすることとされた。すなわち旧会計法では、予算及び決算ならびに会計制度を網羅的

に規定していたのを改め、財政の基本的事項と予算及び決算制度については新たに「財政法」が制定され、その他予算の執行及び会計手続きについては「会計法」として制定施行された。1の通観のところでも述べたとおり、このように終戦直後の特殊な状況下早々の間に制度化されたので、施行の状況を踏まえ、逐次制度の合理化、簡素化及び規定の整備が実施されたが、昭和26年度末における「財政法、会計法等の財政関係法律の一部を改正する等の法律」(昭和27年法律第4号)により、継続費制度の創設及び支出負担行為制度の簡素合理化等かなり大幅な改正が行われ、これで財政会計制度はほぼ安定した状況になったと認められる。以上の経緯及び改正内容は、『昭和財政史—終戦から講和まで』第4巻「財政制度・財政機関」中の「財政制度」第4章「占領中・後期における財政制度」に記述されているところである。

その後、昭和27、28年には、本編における解説の対象である財政会計制度の改正等を行われずに推移し、昭和29年に入ってから、規定の整備合理化のための財政法等の一部改正や予算の編成または執行上の必要から補助金特例法等の制定が行われている。本編では、以下にこれらの記述から入ることになるが、ただ年次を追って制定または改正の解説を羅列するのではなく、理解を得やすいように「財政法」または「会計法」等の別に期間中(昭和27~48年度)における制度の変遷について、その経緯及び内容等の解説をしていきたいと考えている。

第1章 「財政法」の改正

第1節 歳出予算繰越制度の合理化 (昭和29年における改正)

1 経緯

(1) 「はじめに」で述べたように、新憲法が制定施行されるのとほぼ同時に、新たに「財政法」(昭和22年法律第34号)が制定され、いわゆる大正会計法といわれていた旧「会計法」も全文改正の形で「会計法」(昭和22年法律第35号)として制定施行された。しかし、終戦直後早急に制度化されたので、施行後の状況を踏まえ制度の合理化または事務の簡素化のため、逐年改正が行われ、昭和27年の財政法及び会計法等の大幅な改正(継続費制度の創設及び支出負担行為制度の簡素化等)により、制度的にほぼ安定した状態になったと認められる。

(2) ただ、歳出予算の繰越制度については、その事務処理上煩瑣な点があり、後述する分任支出負担行為担当官制度を創設する会計法の一部改正と合わせて、「財政法等の一部を改正する法律」(昭和29年法律第90号)の制定により、繰越制度の合理化その他事務の簡素化が図られた。¹⁾

〔注〕

1) 法律案に添付された「理由」における説明は、次のとおりである。

「財政会計制度の合理化及び簡素化を図るため、繰越明許費に係る歳出予算に基き翌年度にわたる債務の負担をすることができることとするとともに、繰越の手続を円滑に行うことができるようにし、また、あらたに分任支出負担行為担当官の制度を設ける等の必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。」

2 内 容

(1) 繰越明許費に係る翌年度にわたる債務の負担の制度の創設

「財政法」上、翌年度にわたる債務負担は、法律に基づくもの、予算における継続費または国庫債務負担行為に基づくものに限られ、この改正前においては繰越明許費¹⁾について翌年度にわたる債務の負担を行うことはできなかった。

したがって、繰越明許費である歳出予算に基づいて国が工事請負契約等の債務負担を行う場合において、その支出が翌年度にまたがるものについては、その契約を分割し、年度内に支出ができる部分についてのみ債務の負担をし、繰り越されて翌年度に支出する部分については、歳出予算の繰越しの承認を受け翌年度における支出の権能を得てから、改めてその年度の単年度の債務負担としての契約を締結しなければならなかったのである。

これは、当該工事請負契約等としては一体不可分のものを、歳出予算の年度繰越しの手続きの必要から分割して契約をしなければならないということであり、予算執行上、不合理かつ不経済な事態と認めざるをえなかった。このような不合理等の場合を是正するため、「財政法」に一条を加え(第43条の3創設)、繰越明許費について翌年度にわたる債務の負担ができることとしたものである。²⁾

すなわち、繰越明許費の金額について、予算の執行上やむをえない事由がある場合には、事項ごとにその事由及び金額を明らかにし、大蔵大臣の承認を経て、その承認のあった金額の範囲内において、翌年度にわたって支出すべき債務を負担することができることとされた。

(2) その他繰越制度の合理化

歳出予算の繰越しについては、大蔵大臣の繰越しの承認を経たときに、当該経費について予算の配賦があったものとみなされることとなっていた。この規定の趣旨から、それぞれ確定金額について大蔵大臣の承認が与えられるということで、繰越経費の金額が確実な段階で承認手続きが行われることとなり、事実上早期の承認手続きが困難かまたは早期に行う場合にはそれぞれ金額の確定

したものから分割して手続きをしなければならなかった。今回これを改めて、限度額をもって承認を受けることができることとし、その繰越実績は、各省各庁の長から大蔵大臣及び会計検査院へ通知することとしたものである(第43条第2項の改正、同条に第3項及び第4項を追加)。

(3) 国庫債務負担行為の年限の延長

国庫債務負担行為³⁾については、「財政法」第15条第3項の規定により、その支出すべき年限が3カ年度以内を原則とされていた。しかし、昭和27年度から創設された継続費⁴⁾の場合は5カ年度以内とされているので、これとの権衡を考慮して5カ年度以内に改めたものである(第15条第3項の改正)。

(4) 会計検査院への支払計画の承認通知の廃止

大蔵大臣が支払計画⁵⁾の承認をしたときは、これを各省各庁の長及び会計検査院ならびに日本銀行へ通知することとされていたが、会計検査院への通知については、特段検査上必要がないということで事務簡素化の見地から、これを廃止することとしたものである(第34条第3項の改正)。

以上、「財政法」の一部改正に係る国会論議としては、特に参議院の段階で、繰越明許費が国会議決に係わらしめられていることについて大蔵大臣承認の必要性、国庫債務負担行為の年限3年を5年に延長する理由、支払計画承認の会計検査院への通知廃止の危惧等について質疑がなされた。

これらについては、繰越明許費としての国会議決は経ていても、実際に繰越しが必要であるかどうか経費の使用が濫に流れることのないように、また国庫の歳入の状況をも見ながら繰越しを認める場合もあり大蔵大臣の承認は必要である、国庫債務負担行為の年限は、対象事業の性質から予算計上段階で3年の範囲を越えるものもあり、継続費の場合と同様5年の範囲内における債務負担を認める必要がある、また支払計画承認の会計検査院への通知を廃止しても、会計検査院として検査上特に支障はないとのそれぞれ説明が行われた。⁶⁾

〔注〕

1) 「繰越明許費」

「財政法」第14条の3の規定により、歳出予算の経費のうち、その性質上または予算成立後の事由に基づき年度内にその支出を終わらない見込みのあるものについては、あらかじめ国会の議決を経て、翌年度に繰り越して使用することができるとされている。これが、繰越明許費である。予算の一形式である「丙号 繰越明許費」として国会の議決を得ておき、実際にその必要が生じた場合大蔵大臣の承認を得て、翌年度に繰り越して歳出予算を使用することができるものである。

2) 『繰越・決算事務必携』（平成5年、大蔵財務協会）、176ページ。

「第19回国会制定法審議要録」（衆議院法制局）、230、234、310ページ。

3) 「国庫債務負担行為」

「財政法」第15条の規定により、法律に基づくものまたは歳出予算の金額（繰越明許費で翌年度にわたる債務負担の承認があった金額を含む）もしくは継続費の総額の範囲内におけるもののほか、国が債務を負担する行為をなすには、あらかじめ予算をもって国会の議決を経なければならない、またこのほか、災害復旧その他緊急の必要がある場合において国会の議決を経た金額の範囲内において債務を負担する行為をすることができる。これが、国庫債務負担行為である。前段のものを特定の議決による国庫債務負担行為と称し、事項及び金額等を明らかにして予算の一形式である「丁号 国庫債務負担行為」として国会の議決を受ける、後段のものは非特定の議決による国庫債務負担行為と称し、不測の事態に備えるため歳出予算の予備費に相当する債務負担のいわば予備費にあたり、これも予算の一形式である「予算総則」の文中にその限度額を掲げ国会の議決を得ている。

4) 「継続費」

「財政法」第14条の2の規定により、工事、製造その他の事業で、その完成に数年を要するものについて、特に必要がある場合においては、経費の総額及び年割額を定め、あらかじめ国会の議決を経て、その議決するところに従い、数年度にわたって支出することができる。これが、継続費であって予算の一形式である「乙号 継続費」として国会の議決を受けている。上述の国庫債務負担行為との違いは、工事、製造等の事業に限定されること、同時に年割額として支出権限も議決されること等である。

5) 「支払計画」

「財政法」第34条の規定により、予算が成立し内閣から予算の配賦を受けた後、各省各庁の長が歳出予算の執行をするため、支出官ごとに支出の所要額（支払計画）を定め、大蔵大臣の承認を経べきこととされている。大蔵大臣は、支払計画の承認をするに際し国庫金、歳入及び金融の状況ならびに経費の支出状況等を勘案してその承認を行い、承認をしたときは各省各庁の長及び日本銀行に対して通知をすることとされている（今回の改正で会計検査院への通知は、廃止された）。

6) 「第19回国会制定法審議要録」（衆議院法制局）、234、235ページ。

（参考）「財政法の一部を改正する法律案」の提出（昭和31～33年—廃案）

昭和31年4月（第24回国会）、「財政法」の一部改正案が政府の提案で国会に提出されたが、審査未了のまま継続審査案件として後会に引き継がれ、結局は廃案となっている。以下に、参考のためその経緯等を明らかにしておくこととする。

(1) 経緯

保守合同の後、自民党内閣として第3次鳩山内閣が誕生するや直ちに行政機構改革が提唱された。行政管理庁長官（河野一郎農林大臣の兼務）の諮問をうけ、行政審議会において検討が行われたが、その重要課題は予算編成機構の改革問題つまり主計局の内閣移管についてであった。改革の必要な理由としては、国の予算は内閣全体として大局的見地から総合的に行われるべきである、あるいはすでに策定されていた経済自立5カ年計画の推進を計画的に実施するため主計局を経済企画庁に移管し一体化すべきである等とされたが、裏には政治的な思惑があり、与党の政策が予算に十分反映されないことに対する大蔵省ないしは大蔵官僚への感情的な反発や不満があったといわれる。¹⁾

行政審議会の検討結果は、内閣に予算委員会を置き予算編成方針の審議を行うこととするもので、主計局の移管は行われなかったこととされた。²⁾ この答申を受け政府においては、予算閣僚会議を設けることとする「財政法」の一部改正案を立案し、第24回国会へ提出した。

(2) 改正案の内容は、次のとおりである。

一 大蔵大臣は毎年度の予算編成方針を作成し、前年度の7月中に閣議の決定を経るのを常例とすることとし、各省各庁の長が歳入歳出等の見積りに関する書類を作成し、また大蔵大臣が歳入歳出等の概算を作成する場合には、この予算編成の方針に従って行うものとする。

二 内閣は、上記の予算編成方針及び概算の閣議決定にあたっては、閣議による審議の過程において、次に掲げる国務大臣の会議、すなわち予算閣僚会議により、その審議を進めることができることとする。

(一) 内閣総理大臣

(二) 大蔵大臣

(三) 経済企画庁長官

(四) 内閣総理大臣の指定する国務大臣

なお、内閣官房長官及び予算に関する事務を担当する大蔵政務次官は、予算閣僚会議に出席してその審議を助けるものとする。

答申では予算委員会を置くこととされていたが、内閣の「機関」とすることは適当ではないということで、法案は予算閣僚会議とされたものである。³⁾

(3) 法案の推移

第24回国会(昭和30年12月20日～31年6月3日)

昭和31年4月9日 国会へ提出

同日 衆, 大蔵委員会付託

審査未了, 継続審査

第25回国会(臨時会 昭和31年11月12日～12月13日)

衆, 大蔵委員会付託のまま審査未了, 継続審査

第26回国会(昭和31年12月20日～32年5月19日)

同じく, 審査未了, 継続審査

第27回国会(臨時会 昭和32年11月1日～11月14日)

同じく, 審査未了, 継続審査

第28回国会(昭和32年12月20日～33年4月25日 解散)

衆議院の解散により, 審査未了のまま廃案となる。⁴⁾

〔注〕

1) 『予算』昭和31年6月号, 10ページ。

2) 行政審議会の子算編成機構に関する答申(昭和31年2月23日)。

「子算編成機構の問題は、行政改革の眼目であるといえることができる。政府が国民に約束した政策を適正かつ円滑に盛り得られるような仕組みを持つことが必要である。もし次の事項が効果的に適用されるなら、子算分捕りその他各種の弊を一掃するに役立つであろう。

一 内閣に子算委員会を置く。

二 子算委員会は、内閣総理大臣を委員長とし、大蔵大臣、経済企画庁長官及び内閣総理大臣の指名する国務大臣を委員とし、内閣官房長官を幹事とする。

三 子算委員会は、子算編成方針の審議及び各省子算概算の調整にあたる。

四 内閣官房長官を補佐して子算委員会の事務に当たる少数の職員を置く。」

3) 『予算』昭和31年6月号, 13ページ。

4) 「第24回国会制定法審議要録」(衆議院法制局), 714ページ。

「第25回国会制定法審議要録」(参議院法制局), 73ページ。

「第26回国会制定法審議要録」(参議院法制局), 698ページ。

「第27回国会制定法審議要録」(参議院法制局), 63ページ。

「第28回国会制定法審議要録」(参議院法制局), 596ページ。

その後、第1次臨時行政調査会の答申(昭和39年9月)において、内閣機能の強化のため内閣補佐官を設置し、子算編成における総合調整について内閣総理大臣を補佐することをその主要な任務とするものとした。政府においては慎重に検討の結果、内閣官房長官を国務大臣に昇格させ、内閣補佐官に代えて「内閣調整官」及び「内閣報道官」を設置する「内閣法」の一部改正案を第51回国会に提出した。しかしながら、衆議院において修正の結果内閣官房長官の昇格のみが実現した。

次いで、引き続き昭和42年に内閣機能の強化について検討され、臨時行政調査会の答申の趣旨を体し内閣補佐官を設置することとする「内閣法」の一部改正案を第55回国会に提出したが、実質的な審議は行われず、審議未了のまま廃案となった。

さらに、昭和47年12月の行政監理委員会の答申を受けて、内閣参与の設置等を内容とする内閣法改正案が第71回国会に提出されたが、同様に廃案となっている。

第2節 補正予算に関する規定等の改正 (昭和37年における改正)

1 経緯

(1) 補正予算に係る「財政法」第29条をめぐる国会論議が度重なり、政府においてはなんらかの対応をせざるをえず、財政制度審議会における慎重な審議¹⁾を経たうえで同条を改正する成案を得、昭和37年2月5日国会に提出、5月4日に成立をみて同月8日公布、施行された。「財政法の一部を改正する法律」(昭和37年法律第108号)である。

(2) 上記の国会論議は昭和31年度一般会計補正予算(第1号)²⁾に遡る。同補正は税収の増収を歳入にたて歳出に産業投資特別会計の資金へ繰入300億円を計上し、同時に産業投資特別会計に資金³⁾を設置する法律案を国会へ提出したのであるが、決算剰余金となるべきものを先取りして保留財源の資金に繰り入れることについて「財政法」上の疑義が提起された。

これについて政府においては、年度途中で自然増収を補正に見積もることはなんら差し支えないし、その結果決算上の剰余にはならないので「財政法」第6条(剰余金の処理)違反の問題は生じない、また当該年度に消費されず資金として留保することについては、将来計画的に投資財源として資金保有することに意義があり、それは「財政法」第44条に規定するところであって今回法案も提出しているとしたが、完全には納得が得られずに賛成多数で成立をみた。⁴⁾

(3) この資金は、その後昭和32年度から34年度にかけて同特別会計の投資財源として充当され、⁵⁾資金残高は払いきりとなり将来の経済発展に即応しうるように財政事情の許す時点で補充が必要と考えられた。そこで昭和35年度一般会計補正予算(第2号)⁶⁾において、産業投資特別会計の資金への繰入350億円を計上したのであるが、国会審議では財政法上の疑義が指摘され以前にもまして厳しい追及を受けたのである。

その論議の要点と政府における説明ぶりは次のとおりである。

ア 補正予算で当該年度に必要な資金への繰入れを行うのは、「財政法」第29条に規定する「必要避けることのできない経費」の支出に該当せず同条違反である。

当初予算作成後の経済情勢の変化により財政投融资の必要性は著しく増加しているのに対して、産業投資特別会計の財源は弾力性に乏しく同会計の資金も枯渇しており、これを補充しておくことは是非とも必要である。補正予算で資金への繰入れを行った前例は、すでに31年度1次補正にその例がある。

イ 来年度以降に使用する財源を今年度の補正財源で賄うことは、「財政法」第12条に定める年度独立の原則に反する。

資金の補充を必要と認めこれに繰入れを行うことは当該年度の支出である、35年度の歳出を35年度の歳入で賄う形になっており年度独立の原則に反するものではない。実際に資金が使用されるのは来年度以降になるが、その際資金から特別会計の歳入に繰り入れられ、特別会計の歳出に計上され国会の議決を経てから使用される。これらはいわば資金の性格からくるものであって財政法上認められている。

ウ 「財政法」第6条は決算上の剰余金の2分の1以上を国債償還財源に充てるべきこととしている、自然増収を補正予算で来年度以降の投資財源に充てることは同条の規定に反する。

同条は決算上の剰余金の処理に関する規定であって、補正予算による使用はまだ年度途中の措置で剰余金を形成するものではなく同条には該当しない。

(4) このように、再度にわたって財政法上の疑義が指摘され、衆議院予算委員会においては野党から同補正予算の撤回を求められて委員長がいったん休憩を宣し、委員会再開後大蔵大臣から特に発言を求め、「財政法第29条に関する疑義については今後政府において検討する。今後における産業投資特別会計資金への繰入はその検討をまつこととする」との趣旨の答弁が行われた。⁷⁾

また、参議院予算委員会における審議の段階でも、今後疑義をなくすような措置を財政制度審議会にも諮って検討したい旨答弁したが、さらに委員長からの求めに応じて大蔵大臣は「財政法第29条について検討を行う場合財政制度審議会の構成等についても十分検討し善処する」とした。⁸⁾

(5) 以上のとおり、政府としては「財政法」第29条に違反しないとの立場

を堅持したのであるが、結局上記のような国会審議の状況にかんがみ、同条の補正予算制度について再検討を余儀なくされたのである。政府は、第38回国会(通常会)終了後に、「財政法」第29条の改正の要否及び改正の内容等数次にわたる財政制度審議会の慎重な審議を経て、「財政法」の一部改正について成案を得、(1)のとおり昭和37年2月5日に国会へ提出され、同年5月4日成立をみた。

〔注〕

1) 「財政制度審議会付議事項」(大蔵省資料).	(開催月日)	(付議事項)	(審議内容)
	昭和36年7月21日	補正予算制度等	財政法第29条の補正予算の提出要件の問題点及び財政制度審議会の改組
	9月8日	同	同
	10月9日	同	同
	12月1日	同	同
	昭和37年1月9日	同	「財政法の一部改正案」について

2) 『国の予算』昭和32年度, 832ページ.			
「昭和31年度一般会計補正予算(第1号)」(単位 億円)			
(歳入追加)		(歳出追加)	
租税及印紙収入		地方交付税交付金	100
所得税	200	*産業投資特別会計資金へ繰入	300
法人税	200		
計	400	計	400

- 3) 「資金」について.
「財政法」第44条.
「国は、法律を以て定める場合に限り、特別の資金を保有することができる。」
『財政会計辞典』(昭和48年, 学陽書房), 228ページ.
「法律に基づくことを要する。国において、会計年度をこえた目的又は用途に充てるため保有する金銭をいう。その金銭は、運用されて預金その他の財産に変わることがある。」
『新版予算制度』(昭和62年, 学陽書房), 196ページ.
「財政法上、特別資金という場合には、本来、一会計年度内に消費し尽くすことのない意思をもって保有される金銭をいう。一会計年度内に消費してしまうものは、一般の歳入歳出として予算に計上せられるからである。ただし、ここに金銭とはいっても、その状態が常に金銭でなければならないという意味では必ずしもないので、保有の当初に原則として金銭であるということであって、ときには、他の財産に変わっている場合もあり得る。」
「資金」の例(現在時点, ただし「積立金」を除く).

(一般会計所属の資金)	特別調達資金, 国税収納金整理資金, 経済基盤強化資金, 農業近代化助成資金, 決算調整資金
(特別会計所属の資金)	造幣局特別会計 貨幣回収準備資金
	外国為替資金特別会計 外国為替資金
	資金運用部特別会計 資金運用部資金
	国債整理基金特別会計 国債整理基金
	産業投資特別会計 資金
	国立学校特別会計 特別施設整備資金
	厚生保険特別会計 事業運営安定資金
	特別保健福祉事業資金
	食糧管理特別会計 調整資金
	国有林野事業特別会計 特別積立金引当資金
	郵便貯金特別会計 金融自由化対策資金
	労働保険特別会計 雇用安定資金

4) 「第26回国会制定法審議要録」(参議院法制局), 99ページ.

5) 『国の予算』昭和36年度, 897ページ.

6) 『国の予算』昭和36年度, 896ページ.

「昭和35年度 一般会計補正予算(第2号)」(単位 億円)

(歳入追加)		(歳出追加)	
租税及印紙収入	365	地方交付税交付金	90
所得税	70	臨時地方特別交付金	1
法人税	245		
物品税	40	*産業投資特別会計資金へ繰入	350
関税	10		
専売納付金			
日本専売公社納付金	39		
雑収入			
日本銀行納付金	37		
計	441	計	441

なお、会計間の繰入れは立法事項であるため、同補正予算の関連法律として「産業投資特別会計法の一部を改正する法律」(昭和36年法律第8号)が制定され、同法附則第15項に350億円を同特別会計の資金に繰り入れる旨定められた。

同資金のその後の推移については、大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27～48年度』第5巻「特別会計・政府関係機関・国有財産」(平成7年, 東洋経済新報社), 第3章「融資特別会計」5「産業投資特別会計」の項, 98ページ以下を参照。

7) 「第38回国会衆議院予算委員会議録」第11号, 13ページ.

昭和36年2月14日

「○井手委員 (中略)私は社会党を代表して、池田内閣総理大臣並びに水田大蔵大臣に撤回の意思があるかどうかということをお尋ねいたします。撤回していただきたいと思いますが、いかがでございますか。」

○水田国務大臣 (中略)私どもとしては撤回するという事は今のところ考えていません。どうしてもこの措置は、私は将来のために妥当な措置であると信じております。

(井手委員, 「委員長, 委員長」と呼ぶ)

○船田委員長 この際暫時休憩いたします。

○船田委員長 休憩前に引き続き会議を開きます。

この際、大蔵大臣より発言を求められております。これを許します。大蔵大臣。

○水田国務大臣 今回の補正予算による産業投資特別会計資金への繰入につきましては、政府としては適法のものと考えておりますが、財政法第29条との関係について疑義も出ておりますので、今後政府におきまして、この点について検討することにやぶさかではございません。

今後における補正予算による産業投資特別会計資金への今回のような繰入につきましては、右の検討の結果を待つことといたしたいと存じます。」

8) 「第38回国会参議院予算委員会会議録」第5号, 22ページ。

昭和36年2月17日

「○委員長(館 哲二君) (中略)大蔵大臣, この際ご発言をねがいます。

○国務大臣(水田三喜男君) 政府といたしましては、財政法第29条について今後再検討を行う場合、財政制度審議会あるいは他の適当な機関に諮ることといたしたいと思っておりますが、この場合、構成等につきましては強い意見がございますので、その点十分検討して善処いたしたいと考えております。」

2 内 容

(1) 今回の「財政法」の一部改正では、国会における論議を踏まえ、第29条の補正予算に関する規定の整備を図るとともに、同条の検討に関連して審議機関の構成等についても、大蔵大臣が善処を約したことにより財政制度審議会に関する規定の改正(附則改正)も行われた。

(2) まず、改正前の「財政法」第29条(補正予算)は、次のとおり定められていた。

「第29条 内閣は、予算作成後に生じた事由に基き必要避けることのできない経費若しくは国庫債務負担行為又は法律上若しくは契約上国の義務に属する経費に不足を生じた場合に限り、予算作成の手續に準じ、追加予算を作成し、これを国会に提出することができる。

内閣は、前項の場合を除くの外、予算の成立後に生じた事由に基いて、既に成立した予算に変更を加える必要があるときは、その修正を国会に提

出することができる。」

(3) 前述のとおり、政府においては産業投資特別会計の資金への繰入れに係る予算補正は上記の規定に抵触するものではないとの考え方を堅持してきたが、再度にわたる国会論議の状況にかんがみ、財政制度審議会にも諮ったうえ改正を行ったものである。

改正については、将来疑義の生ずることのないよう規定を改めるとともに、補正予算制度の実際の運用に照らして所要の規定の整備が行われている。

(4) 同条の改正の要点は、次のとおりである。

ア 予算の追加の要件とされる「必要避けることのできない経費」とあるのを「特に緊要となった経費」に改めた。

この避けられぬという文言が強すぎて先の国会論議を招来した一因になったと認められ表現を改めたのであるが、政府においてはこの改正で予算追加の要件の実体が緩和されたわけではなく、従来どおり予算単一主義の原則にかんがみ予算の追加は極力避けられるべきであることに変わりはないとしている。¹⁾確かに、必要避けられぬは必要不可欠つまり必要性がきわめて高いという意味であろうから、これを「特に緊要」と改めてもさしたる相違はなかろう。しかしながら、規定の意味に違いはなくても語感として弱められた印象はぬぐえないと思われる。²⁾

イ 「経費の支出」にかっこ書きを付し、「(当該年度において国庫内の移換えにとどまるものを含む。)」を加えた。

国会論議で、資金への繰入れが単に国庫内部の資金の移動にすぎず、一般の対外的な支出の観念と異なるところから理解が得がたく、経費の支出には該当しないとの考えで予算補正の要件にあたらぬとする問題提起がなされたことにかんがみ、国庫内移換えを含むことを明確にしたものである。

ただ法律的には、このかっこ書きは不要であると考え、「財政法」第2条の収入支出の定義規定のうち、第3項で収入及び支出には会計間の繰入れその他国庫内移換えによるものを含むと規定されているから、かっこ書きはむしろ目障りなものにみえる。しかし、疑義を提起された事実があるので、念のため補正の対象となる支出にも国庫内移換えが含まれることを明らかにした、いわば注意的な規定であるといえよう。

ウ 「追加予算」及び「予算の修正」の区分を改め、実情に適合するよう「補正予算」に統一された。

改正前の規定では、「追加予算」と「予算の修正」とはそれぞれ別の形で作成され国会に提出されるように規定されていたが、実際の運営上は追加と修正は混然一体となって「補正予算」の形で作成され国会の審議議決を受けているところであり、その実態に合致させたものである。特定の経費の増額が必要な場合に、その財源を他の既定経費の節約等の減額に求めることが多く、増と減つまり追加と修正は常に一緒に措置されているので、補正予算制度の運営上は合理的な改正であると考えられる。

エ 次は、補正要件についての統一である。すなわち、追加予算の場合の要件は「予算作成後に生じた事由」、予算の修正の場合の要件は「予算成立後に生じた事由」と区別されていたのを改め、すべて「予算作成後の事由」によることに統一した。

改正前の規定のように、追加と修正が異なる取扱いがなされると、経費の増額の補正に対して経費の減額修正の方は予算の成立後でなければならず、両者を一体的に取扱いできない場合が生じるということになり不適切といわざるをえない。ウの「補正予算」に名称を統一したことと合わせた合理的な改正と考える。³⁾

オ さらに、改正前の規定では、予算の「追加」と「修正」の区別が必ずしも明確ではなかった。一般に議案や原案の修正というときは、増減その他一切の変更が含まれるから必ずしも適切な用語の使い方ではなかったと考えられる。そこで、「追加」とその他と分けて「追加以外の変更」と改め、区分の明確化を図ったものである。

すなわち、「追加」の場合は、歳出予算の増額、継続費の総額及び年割額の増額、国庫債務負担行為の金額の増額、予算総則に定める大蔵省証券の発行または一時借入金の最高額の引上げ等(当時はまだ一般会計で公債は発行されていなかったが、公債発行限度額の引上げもこれにあたる)であり、「追加以外の変更」としては、歳出予算の減額、継続費の総額及び年割額の減額と年限の変更、国庫債務負担行為の金額の減額と年限の変更、予算総則に定める大蔵省証券の発行または一時借入金の最高額の減額等(公債発行限度額の減額もこれにあたる)で

ある。

以上のウ、エ及びオは、いずれも国会論議とは離れて補正予算制度の運用上必要と認められた規定の整備に係る改正である。

(5) 改正後の「財政法」第29条の規定は、次のとおりである(現在の規定と同じ)。

「第29条 内閣は、次に掲げる場合に限り、予算作成の手續に準じ、補正予算を作成し、これを国会に提出することができる。

- 一 法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出(当該年度において国庫内の移換えにとどまるものを含む。)又は債務の負担を行なうため必要な予算の追加を行なう場合
- 二 予算作成後に生じた事由に基づいて、予算に追加以外の変更を加える場合」

(6) なお、国の予算とともに国会に提出して審議議決を経べきこととされている政府関係機関の予算についても、上記の「財政法」の改正に準じて規定の整備がなされている。すなわち、同改正法によって「公庫の予算及び決算に関する法律」(昭和26年法律第99号)、「日本輸出入銀行法」(昭和25年法律第268号)及び「日本開発銀行法」(昭和26年法律第108号)のそれぞれ補正予算に関する規定がこの一部改正法の附則で改められた。(当時、日本専売公社、日本国有鉄道及び日本電信電話公社の3公社も政府関係機関として、その予算を国会へ提出することとされていたので、各公社法も同様の改正が行われた。しかし、その後3公社とも民営へ移行し、それぞれ株式会社法に変わっているので、当然のことながら予算の国会提出の規定はなくなっている。)

(7) 「1 経緯」で記述したとおり、昭和35年度一般会計補正予算(第2号)の参議院における国会審議の段階で、大蔵大臣が審議機関の再検討を約した事実もあり、上記「財政法」第29条の改正とあわせて、同法附則に定められている財政制度審議会に関する規定が改められている。改正点は次のとおりである。

ア 大蔵事務次官が会長とされていたのを改め、大蔵大臣を会長とした。これにより、いわば格上げを図り同審議会の権威を高めることとされた。

イ 特別の事項について調査審議するため、臨時委員を置くことができるとした。これにより、広く各界の権威ある有識者の参加を得ることができ、財政会計制度の各般にわたる問題について充実した審議を期することとされた。

なお、「財政制度審議会令」(昭和37年政令第195号)において、部会を設置することができることとされた。

以上、「財政法」第29条の改正に係る主な国会論議としては、まず、必要不可避の場合に限りとあるのを「特に緊要」と改めるのは、補正の要件を緩和して予算の弾力的な運営を図るところに根本趣旨が存するのではないか。また、第2項の予算の修正は予算成立後の事由によるとする規定は、成立予算の節約等の変更は予算の修正を要するとの趣旨で旧憲法時代のいわゆる実行予算制度を否定する意義深いものであって、これを予算作成後の事由に統一することはその趣旨を没却せしめるから、作成後と成立後の区分は必要であるとした。

これらについて政府においては、前者について「特に緊要」としても実質的な意義を変更するものではなく、予算の弾力的な運用を図ろうとする意図に出るものではないとした。また後者については、追加及び修正は一体として補正予算として編成されており、これらの要件を異にすることは不適切であり実際の運用に適合せしめたものであるとした。

結局は、補正予算の提出要件を緩和するものであって憲法及び財政法の趣旨に反するという疑義が残るとの反対討論が行われたが、賛成多数で成立をみた。⁴⁾

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和37年度、874ページ。
- 2) 参議院大蔵委員会(昭和37年4月17日)における参考人井手文雄(当時、横浜国立大学教授)の意見(抄)。

「財政は国民経済の安定化要因としての役割を持つに至っています。すなわち、財政政策はフィスカル・ポリシーの段階に到達しているのであります。

この改正案は、このような財政の新しい段階、機能に即応して、その合理的運営を可能ならしめるため、財政制度の若干の弾力化を図ったものと理解し、私は本改正案に賛成するものであります。」
- 3) 『会計検査と監査』昭和36年10月号、8、9ページ。
- 4) 「第26回国会制定法審議要録」(参議院法制局)、99ページ。

第3節 決算上剰余金の処理の特例等 (昭和40年における改正)

1 経 緯

(1) 昭和40年度の予算編成に際しては、景気調整措置の影響から税収の伸びを期待できず、財政技術上なんらかの工夫をこらす必要があり、その工夫の一つとして決算上剰余金の処理の特例措置を講ずることとされた。すなわち、「財政法」第6条(決算上剰余金の処理の規定)の暫定特例を同法附則に置くこととするとともに、同じく附則に定められている財政制度審議会の拡充を図るため、「財政法の一部を改正する法律」(昭和40年法律第46号)が制定された。

(2) 当時、急速な経済成長のため、国際収支の不安定及び物価上昇等の傾向がみられ、経済成長を安定的基調へ回復させることが必要とされた。戦後これまでの財政は、一貫して一般会計における公債は発行せず税収等一般財源の範囲内で健全均衡予算を編成してきた。新潟地震等の災害復旧費その他多額の財政需要が見込まれ、一方税収には多くを期待できずその財源不足を補填するための公債も考えられたが、経済を刺激する措置は厳に戒めるべきこととされ、引き続き均衡財政の方針が採られた。そこで、財源難の制約の中で財政技術上の工夫がこらされたのが、一つはこの決算上剰余金の処理の特例であり、他の一つは政府出資の削減のため補給金への切替えであった。¹⁾

(3) 「財政法」第6条第1項の規定により決算上の剰余金の2分の1以上の金額は、国債償還財源として国債整理基金特別会計へ繰り入れるべきこととされている。また国債償還のための減債基金制度として、別に「国債整理基金特別会計法」(明治36年法律第6号)第2条第2項の規定による前年度首国債残高の1万分の116に相当する金額の繰入れがあるが、これはすでに「国債整理基金に充てるべき資金の繰入れの特例に関する法律」(昭和36年法律第56号)で当分の間停止されていた。当時は、新規の公債発行は行われずに旧債が逐年減少していく状況にあり、償還財源の充実の必要性は次第に低下してきていたの

である。²⁾

このような国債残高及び国債整理基金の状況にかんがみ、決算上の剰余金の繰入率を引き下げ一般財源として資金の効率的な使用を図ることとされた。

(4) このように、国債償還繰入を停止したりまた減額をしたりといった特例措置を講ずるからには、将来の国債償還繰入つまり減債基金制度をどうするのかについて十分な検討がなされなければならない。折しも、昭和39年における第1次臨時行政調査会の答申において「予算・会計の改革に関する意見」が出され、これら財政会計制度をめぐる諸問題についての検討も要請された。前第2節の昭和37年における「財政法」の一部改正で、大蔵大臣を会長とする等財政制度審議会の規定が改められたところであるが、今回さらに同審議会の改組充実が図られることとされた。

(5) 以上により、決算上剰余金の処理の特例と財政制度審議会の改組を内容とする「財政法」の一部改正案が、昭和40年度予算の審議と同じ第48回国会(通常会)に昭和40年2月3日提出され、健全財政主義の後退でありまた長期的な減債基金制度の確立が望まれるとの反対意見が述べられたが、内容については原案どおり(施行期日については修正が行われた)賛成多数をもって4月9日可決、成立をみて同月12日公布、施行された。³⁾

〔注〕

1) 『国の予算』昭和40年度、20ページ。

2) ○国債の国民経済に占める割合調(大蔵省資料)。(単位 億円)

年度	年度末国債総額(A)	国民所得(B)	(A)／(B)
昭和21	1,731	3,609	0.48
28	5,436	57,476	0.09
34	5,415	100,372	0.05
36	4,927	141,964	0.03
38	4,709	181,886	0.03

○一般会計国債の負担状況推移調(大蔵省資料)。(単位 億円)

年度	一般会計歳出総額(A)	年度末一般会計負担国債(B)	(B)／(A)
昭和21	1,152.1	1,610.3	1.40
28	10,171.6	5,234.5	0.51
34	14,950.4	5,253.7	0.35
36	20,634.7	4,792.0	0.23
38	30,442.9	4,480.4	0.15

3) 「第48回国会制定法審議要録」(衆議院法制局), 110, 420ページ。

2 内 容

(1) 「財政法」の附則に、同法第6条(決算上剰余金の処理)の規定に係る昭和38年度及び39年度分についての特例措置が、次のとおり定められた(附則第7条)。

「昭和38年度以降2箇年度における歳入歳出の決算上の剰余金についての第6条の規定の適用については、同条第1項中「2分の1」とあるのは、「5分の1」とする。」

同法第6条第1項では、決算上剰余金を生じた場合その2分の1を下らない金額を翌々年度までに公債または借入金の償還財源に充てなければならない、としており、この点の改正である。

(2) 各年度の決算は、翌年7月末に出納が締め切られて剰余金の計算が行われ、予算で使用されるのはそれぞれ翌々年度とされているので、上記の38及び39年度の剰余金の特例は40及び41年度の予算に反映される。

まず、「2箇年度」の特例としたのは、国債整理基金の状況から見て今後2年間程度は国債償還に支障は生じないと認められたことによるとされたものである。

次に、「5分の1」の率としたのは、前年度首一般会計負担国債総額に対する償還資金繰入率について見て、戦前の最高繰入率2.95%(昭和2年度)を下らないことを目安とし、40年度に剰余金の5分の1で3.36%に相当し妥当とされたものである(6分の1とすると、2.80%で下回る。仮に、剰余金の2分の1のままとすると、8.39%の高率となる)。¹⁾

(3) 財政制度審議会については、前節の昭和37年における「財政法」の一部改正の項で述べたとおり、会長を大蔵大臣とし臨時委員を置くこととされたところであるが、今回、国債償還制度や第1次臨時行政調査会の答申に係る財政会計制度の諸問題について幅広く検討する必要がある、さらに同審議会の改組充実を図ることとされたものである。

すなわち、まず委員数を「12人以内」とあるのを「25人以内」に改め、「臨

時委員」の名称を専門的な分野における特別事項について本格的に調査審議することから「特別委員」とし、さらに「会長」については他審議会の例に徴し委員のうちから互選により選任することとされ、いわゆる官製審議会からの脱皮が図られた(附則8条)。²⁾

この改正後の形体がそのまま現在における財政制度審議会の姿となっているのであるが、新しくスタートした直後、折しも巨額の税収不足が生じ昭和40年秋の補正予算において戦後初めて一般会計における公債発行を余儀なくされ、次いで翌41年度当初予算から本格的な建設公債の発行に踏み切るといった事態を迎え、公債を抱いた財政への転換期にこれら一連の重要問題について調査審議が行われた。まさに、この審議会の改組充実は時宜を得た改正であったと思われる。

その後、同審議会は各年度の子算編成に関する建議その他財政会計に関する諸問題について調査審議を行い幅広く活動している。税制について税制調査会が存し、税制を除く財政一般について財政制度審議会があって、それぞれ「税調」、「財審」と略称され、あたかも「歳入」と「歳出」のように相対した形で、政府において重要な審議会として位置づけられている。

〔注〕

- 1) 『国の予算』昭和40年度、10ページ。
- 2) 改組後の財政制度審議会委員名簿(昭和40年7月22日)

会長	小林 中	(アジア経済研究所会長)
会長代理	桜田 武	(日清紡績株式会社会長)
委員	愛川 重義	(読売新聞社取締役論説副主筆)
	芦原 義重	(関西電力株式会社社長)
	石原 周夫	(日本開発銀行副総裁)
	稲山 嘉寛	(八幡製鉄株式会社社長)
	遠藤 湘吉	(東京大学教授)
	河野 一之	(日本相互銀行社長)
	佐々木 直	(日本銀行副総裁)
	新庄 博	(関西学院大学教授)
	鈴木 武雄	(武蔵大学教授)
	高橋長太郎	(一橋大学教授)
	佃 正弘	(日本経済新聞社常務取締役)
	土屋 清	(産業経済新聞社専務取締役編集総長)
	時子山常三郎	(早稲田大学教授)

	土光 敏夫	(東京芝浦電気株式会社社長)
	西島 芳二	(朝日新聞社論説主幹)
	西野嘉一郎	(株式会社芝浦製作所社長)
	平岡 敏男	(毎日新聞社西部本社代表取締役)
	福良 俊之	(経済評論家)
	堀田 庄三	(住友銀行頭取)
	水上 達三	(三井物産株式会社社長)
特別委員	荒井 勇	(内閣法制局第三部長)
	江村 稔	(東京大学教授)
	雄川 一郎	(東京大学教授)
	加藤芳太郎	(東京都立大学助教授)
	小嶋 和司	(東北大学教授)
	佐藤 三郎	(会計検査院第五局長)
	横田 信夫	(富士重工業株式会社社長)

(参考) 「財政法」の改正経過

以上、「財政法」の改正について、この昭和27年から48年の間において、他の法律による関連改正を含め全体を掲げると次のとおりである。

- ① 「財政法、会計法等の財政関係法律の一部を改正する法律」(昭和27年法律第4号)—継続費制度の創設及び支出負担行為制度の簡素合理化(大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで』第4巻「財政制度・財政機関」(昭和52年、東洋経済新報社)において記述)
- ② 「法務府設置法等の一部を改正する法律」(昭和27年法律第268号)—財政法中、法務総裁を削る(記述は、省略)
- ③ 「財政法等の一部を改正する法律」(昭和29年法律第90号)—歳出予算繰越制度の簡素化及び分任支出負担行為担当官制度の創設(本章第1節及び第4章第1節において記述)
- ④ 「財政法の一部を改正する法律」(昭和37年法律第108号)—補正予算に関する規定の改正(本章第2節において記述)
- ⑤ 「財政法の一部を改正する法律」(昭和40年法律第46号)—決算上の剰余金の処理の特例及び財政制度審議会に関する規定の改正(本章第3節において記述)

第2章 「財政法」の特例立法及び特別の規定 (資金)に係る法律の制定

第1節 歳出予算繰越の特例 (昭和29年における制定)

1 経緯

(1) 昭和27年度一般会計予算に計上された特定の経費について、予算執行上の必要から「財政法」の繰越しに関する規定の特例を定めるため、「財政法第42条の特例に関する法律」(昭和29年法律第31号)が制定された。

(2) 「財政法」の規定によれば、繰越明許費に係る経費で前年度から繰り越されたものをさらに翌年度に事故繰越として繰り越すについては、まず当該年度において支出負担行為がなされておらねばならず、かつ、避けがたい事故の存在が必要である。昭和27年度予算において繰越明許費として計上された安全保障諸費及び連合国財産補償費¹⁾について、以上に述べた「財政法」上の事故繰越の要件に該当しないにもかかわらず、昭和28年度からさらに29年度へ繰り越すことができることとしたものである。これらの経費は、対外交渉または審査上の困難等の事情があり、前者については駐留軍の都心より郊外への移転等が予想外に遅れた事情と、後者については補償請求が平和条約発効後1年6月までに提出と決定され、かつその審査も技術的に相当困難であったことにより、いずれも年度内に支出負担行為をなしえなかったものである。

(3) 国会論議では、「財政法」上の建前からこのような特例を設けることは適當ではないとの意見が述べられたが、賛成多数によって政府原案どおり可決、成立をみ、昭和29年3月31日をもって公布、即日施行された。²⁾

〔注〕

- 1) 「昭和27年度一般会計予算」
 (組織)大蔵本省 (項)安全保障諸費 560億円
 米軍の移転に伴う営舎及び住宅ならびに通信等関連施設の建設費、巡視船等監視施設の充実整備に要する経費など。
 (組織)大蔵本省 (項)連合国財産補償費 100億円
 「連合国財産補償法」に基づき、大戦の開戦時に連合国または連合国人が本邦内に有していた財産の補償に要する経費である。
 以上、『国の予算』昭和27年度, 167, 168ページ。
 2) 「第19回国会制定法審議要録」(衆議院法制局), 115, 116, 125ページ。

2 内 容

(1) 昭和27年度一般会計予算における安全保障諸費及び連合国財産補償費の経費の金額で、「財政法」第14条の3第1項の規定(繰越明許費)に基づき昭和28年度に繰り越されたもののうち、当該年度内に支出を終わらなかったものは、同法第42条但書(事故繰越)の規定によるもののほか、昭和29年度に繰り越して使用することができる。

(2) 「財政法」第43条の規定(歳出予算繰越の承認等の手続き)は、(1)の場合における繰越しについて準用され、繰越明許費の規定による繰越しに関する手続きの例によることとされた。

(3) 本法に基づいて、実際に昭和28年度から29年度に繰り越された額は、大蔵省所管において安全保障諸費100億円、同連合国財産補償費78億円であった。¹⁾ただし、同年度の決算では、安全保障諸費は駐留軍との折衝の結果17億円、連合国財産補償費は補償額が予定より少額であったことにより29億円が、それぞれ不用額となっている。²⁾

本法は、単年度限りの特例法であり、その後においては適用関係の生じることがないまま実効性喪失の法律として存在していたのであるが、昭和57年他の同様の法律とともに「行政事務の簡素合理化に伴う関係法律の整理及び適用対象の消滅等による法律の廃止に関する法律」(昭和57年法律第69号)によって廃止されている。

〔注〕

- 1) 昭和28年度繰越実績(本法に基づく繰越額)
 (組織)大蔵本省 (項)安全保障諸費 99.8億円
 同 (項)連合国財産補償費 73.8億円
 以上、「昭和28年度一般会計歳入歳出決算」, 9, 40ページ。
 2) 昭和29年度一般会計決算不用額
 (組織)大蔵本省 (項)安全保障諸費 16.8億円(一部他省庁へ移替)
 同 (項)連合国財産補償費 29.1億円
 以上、「昭和29年度一般会計歳入歳出決算」, 14, 37ページ。

第2節 「自動車等の交換に関する法律」

(昭和29年における制定及び昭和46年における改正)

1 経緯

(1) 国の所有に係る自動車について、新たな取得を行う場合等に交換ができるように、「財政法」第9条の規定に基づき法律をもって定めることとし、「国の所有に属する自動車の交換に関する法律」(昭和29年法律第108号)が制定された。

(2) 戦後、わが国の経済の再建及び復興が次第に進み、当時ようやく自動車の需要が高まってきて、各省庁でも事務能率向上のためにその新規購入の要望が多く認められた。一般に自動車取引の商慣習で下取り交換の例が多く見受けられ、各省庁の取得経費の節減を図る必要から自動車交換の途を開くことが適切と考えられた。

(3) また、わが国の経済情勢を見ると国際収支の悪化が憂慮され、不急不用の輸入の徹底的な抑制と外貨使用の削減が求められた。昭和28年12月に「輸入自動車の購入等の自粛について」の次官会議申合せが行われ、輸入自動車の新規購入を差し控えるとともに輸入燃料節約のため極力小型車(国産車)の利用を図ることとされた。この申合せを実現するための手段としても自動車交換の途を開く必要があったのである。¹⁾

国会の審議においては、賛成の意見が述べられる等により全会一致をもって可決、成立をみている。²⁾

(4) 相当年数が経過した後、第1次臨時行政調査会答申が出され(昭和39年9月)、その「予算・会計の改革に関する意見」において、物品の下取りの普及等に対応し物品交換の範囲を拡大すべきである旨が指摘された。³⁾

第4章「『会計法』の改正」の第4節及び第5節において詳述するが、同答申について政府は最大限これを尊重することとし、「行政改革計画」の一環として「会計事務簡素化計画」が定められ関係法令の改正が逐次実施された。⁴⁾

本法の改正は、昭和46年「会計法」の一部改正等とともに、「許可、認可等の整理に関する法律」(同年法律第96号)においてその第11条で行われた。⁵⁾

〔注〕

1) 「明窓」昭和29年10月号、71ページ。

「第19回国会制定法審議要録」(衆議院法制局)、499ページ。

なお、国際収支改善策の類似の例としては、国産品の使用の奨励に資するため、昭和38年9月政令第336号によって予決令臨時特例の一部が改正され、第4条の15(国産品についての指名競争)及び第4条の16(落札となるべき同価入札の場合、国産品の入札者を落札者とすることができる)の規定が置かれたが、後日自由化の進展とともに昭和47年9月政令第31号をもって廃止された。

2) 「第19回国会制定法審議要録」(衆議院法制局)、263、340ページ。

3) 「第1次臨時行政調査会答申」(昭和39年9月)「予算・会計の改革に関する意見」(抜すい)。

「また、物品の下取りの普及等に対応して、物品の交換の範囲を拡大すべきである。」

4) 第4章第4節1「経緯」(5)参照。

5) 第4章第5節1「経緯」(2)参照。

2 内容

(1) 各省各庁の長は、当分の間、必要があると認めるときは、国の所有に属する自動車を国以外の者が所有する自動車と交換することができることとした(1項)。これは、「財政法」第9条の規定により、国の財産は法律に基づく場合のほかは交換その他支払手段としての使用等ができないこととされており、立法措置を講ずる必要があったのである。

この交換を行う場合において、その価格が等しくないときはその差額を金銭で補足すべきこととしている(2項)。

(2) 昭和46年の一部改正(いわゆる許認可等整理法第11条による改正)によって、「当分の間」が削除されて恒久化し、自動車のほかに下取りの商慣習がある医療用または試験用の機械器具その他の政令で定める物品が対象に追加された。同時に、法律の題名も改められ「等」が加えられて、「国の所有に属する自動車等の交換に関する法律」とされた。

政令においては、自動車のほか医療用の機器または装置、計測機器、事務用機器、電気器具等が定められている。

(備考)

「国際学会等への加入に伴う分担金の債務負担に関する法律」(昭和32年法律第48号)が制定されている。制定の経緯等の詳述は略するが、概要は次のとおりである。

この法律は、国際学会その他これに類する国際団体に加入する場合において、その団体の規約等により定められた経費の分担金債務を負担することができるよう法律上の措置を講じたものである。国が債務を負担するには、法律または予算に基づくことが必要であるが、このような国際団体の経費等の分担金については、多くの場合確定金額で予算措置(「財政法」第15条の規定に基づく国庫債務負担行為)を講じることは困難であり、法律をもって国会の議決を得ることとしたものである。

この法律により、最初に政府において加入を予定した国際団体は、ヘーグ国際私法学会であったとされる。

第3節 国税収納金整理資金の創設 (昭和29年における制定)

1 経緯

(1) 国税収入に関する経理の合理化と過誤納金還付事務の処理の円滑化を図るため、一般会計に国税収納金整理資金¹⁾を設置することとし、税収はすべていったんこの資金に受け入れ還付の整理をした後一般会計等の歳入に組み入れることとされた。このため、「国税収納金整理資金に関する法律」(昭和29年法律第36号)が制定された。

(2) 昭和29年度予算編成段階におけるわが国の経済情勢を見ると、いわゆる朝鮮特需等により昭和27年度まで黒字を続けていたわが国の国際収支は、28年にいたり輸入の著しい拡大に加え、輸出の不振もあって大幅な赤字への転落が必至となった。その原因は、26年度以来の財政支出の増大がもたらした経済のインフレ的傾向に起因するものであることが反省され、また世論の厳しい要請もあって29年度予算は超緊縮の方針により歳入歳出総額は1兆円未満にとどめることとされた。²⁾

(3) 一方、当時の租税収納制度の下においては、収納された国税はすべて国の歳入として整理され、納税者への還付金は国の歳出から支出されることになっていたので、その還付は歳出予算の拘束を受けて行われていた。

一般の債権債務関係においても、過払いまたは誤払いを生ずることがあり履行済みの債務者に返済が行われるが、それはきわめて稀な場合であろう。しかし、国税の場合においては、予定納税もしくは源泉徴収と確定申告との間、または欠損繰戻し等によって還付が行われる場合が件数及び金額とも相当なものに上る実状にあり、しかもそれは逐年増加する傾向にあった。³⁾このような制度的に還付されるべき金額を内包した形のままで、これを収納時点において、「財政法」第2条に規定する「国の各般の需要を充たすための支払財源」である歳入として取り扱うのは適切ではなく、むしろ還付金等を除いた純粋な国税

収入を歳入として受け入れるべきではないかという考え方があった。

(4) また、還付金について歳出予算の制約を受けるときには、場合によっては所定の還付金予算が不足し、予算流用または予備費の使用等の予算手続きを経て後に払戻しが実施され、その結果著しく還付事務が遅延する事態が生じ、国民の納税思想にも悪い影響を及ぼすおそれがあるといった問題意識もあり、過誤納還付の迅速かつ円滑な実施方策が要請されていた。

(5) このような事情から、還付金の処理方策が種々検討されたようである。たとえば、還付金の予算に弾力的措置を認める、または歳出からの支払いではなく歳入から直接払い戻す形すなわち歳入戻出を認めるといったことについては、いずれも年度をまたがった場合に対応が困難であることにより採りえず、特別会計を設置する案については、一般会計の歳出の減にはなっても、還付金の支払いが特別会計の歳出の制約を受けることで実務上なんら改善にはならない、また、還付金は剰余金を形成しているであろうからということで、剰余金の優先使用の考え方もあったが、必ずしも還付が当該剰余金の範囲にとどまるわけではなく、その制約を受けたのでは問題の解決にはならないといった難点があった。⁴⁾

(6) 結局のところ、「財政法」第44条「国は、法律を以て定める場合に限り、特別の資金を保有することができる」の規定に基づき、法律によりその目的及び機能を明らかにして「資金」を設置することとしたものである。この「国税収納金整理資金」を設けることによって、国税収納金等をすべてこの資金に受け入れ、過誤納金等の還付金は、この資金から直接に支払うこととし、その支払った残額を国税収入として歳入に組み入れることにより、国税収入に関する経理の合理化と過誤納金等還付事務の円滑化を図り、あわせて納税思想の向上に資することとしたものである。⁵⁾

(7) 政府においては、この法律案の提案と1兆円緊縮予算との関係については一切触れていない。

法律案の末尾に掲げられている理由書では、「最近における国税の過誤納金の状況にかんがみ、国税収入に関する経理の合理化と過誤納金還付事務の処理の円滑化を図るため、国税収納金整理資金を設置し、これにともなう所要の規定を定める必要がある。これが、この法律案を提出する理由である」としてお

り、国会審議の際に述べられた提案の理由の説明においても「現行の租税制度の下におきましては、過誤納、欠損繰り戻し等の事由により、収納した国税のうち、納税者に還付する金額は相当の額に上ることとなるのであります。現在は、これらの還付されることとなる金額をも国税収入として計上し、国の各般の需要を充たすための支払いの財源となるべき歳入としているのであります。このことは、その性質上適当ではなく、かつ、実質的な意味における国税収入を表わす上におきましても合理性を欠くものと考えられるのであります。のみならず、これらの過誤納等による還付金を歳出予算から支出いたしますことは、財政会計制度の面からする諸制約を受けることとなります結果、ときとしてその還付事務の処理に円滑を欠き、ひいては納税思想に悪影響を及ぼすこととなるおそれもあるかと思料されますので、国税収入に関する経理の合理化と過誤納金等の還付の事務処理の円滑化を図るため、今回、国税収納金整理資金を設置いたしまして、国税収納金等はこれを本資金に受入れ、過誤納等による還付金は、本資金から直ちにこれを支払うことができるようにし、当該還付金相当額を差し引いた国税収納金等の額を歳入に組み入れることとしたのであります」と、もっぱら制度の合理化と事務処理の円滑化を理由としている。

(8) しかしながら、この国税収納金整理資金の設置によって、当時約100億円に上る還付金の経理が歳入歳出外として整理されることになったのであるから、昭和29年度一般会計予算の歳入歳出総額が9996億円であったことを見ても、結果として1兆円を切る緊縮予算編成に寄与したことは事実である。

国会審議においては、事務の合理化及び納税者の利便の増進になるという趣旨から、全会一致をもって可決、成立をみている。⁶⁾

(注)

1) 「資金」の意義及び「資金」の例については、第1章第2節1「経緯」の(注)3)参照。

2) 『国の予算』昭和29年度、9-13ページ。

3) 「昭和27年度一般会計歳入歳出決算」

大蔵省所管 (組織)税務官署 (項)租税払戻金			
歳出予算	66.3億円	予備費使用額	0
		支出済額	66.3億円

「昭和28年度一般会計歳入歳出決算」

同			
歳出予算	90億円	予備費使用額	1.3億円
		支出済額	91.3億円

4) 『明窓』昭和29年6月号、45、46ページ。

- 5) 『国の予算』昭和29年度, 247ページ。
「第19回国会制定法審議要録」(衆議院法制局), 76, 77ページ。
- 6) 「第19回国会制定法審議要録」(衆議院法制局), 111, 119ページ。

2 内 容

(1) 目 的

この法律は、国税収納金整理資金を設置し、国税収納金等をこの資金に受け入れ、過誤納金の還付金等は、この資金から支払い、その支払った金額を除いた国税収納金等の額を国税収入その他の収入とすることによって、国税収入に関する経理の合理化と過誤納金の還付金等の支払いに関する事務処理の円滑化を図ることを目的とする、としている(第1条)。

(2) 資金の運営

まず、この法律の目的を達成するために、国税収納金整理資金を設置することとし(第3条)、同資金は、法令に定めるところに従い大蔵大臣が管理し(第4条)、次いで、国税収納金等は収納されたときにすべてこの資金に受け入れ(第5条)、過誤納金の還付金等はこの法律で定めるところによりこの資金から支払い、この支払うべき額を除いた資金の残額が一般会計等の歳入に組み入れられる(第6条)、そして、資金に属する現金の受入れ、支払い及び組入れは歳入歳出外として整理される(第7条)。

(3) 国税等の徴収及び収納

大蔵大臣は、国税収納金等の徴収に関する事務を国税収納命令官に委任し、事故がある場合に代理国税収納命令官、事務の一部を分掌させる場合に分任国税収納命令官を置くことができることとし(第8条)、この国税等の徴収または収納については「会計法」の規定を準用することとしている(第9条)。

(4) 還付金等の支払い

大蔵大臣は、この資金からの還付金等の支払いを国税資金支払命令官に委任

し、事故がある場合に代理国税資金支払命令官を置くことができることとしている(一般の支出官に代わるものであり、これには支出官と同様に分任官の規定はない)(第10条)。また、国税資金支払命令官ごとに資金の支払計画が定められて示達され、その支払計画の金額を超えては支払命令をしてはならないとしている(第11条)。

(5) 郵政官署への支払委託

大蔵大臣は、過誤納金の還付金等の支払いに関する事務の一部を郵政官署に取り扱わせることができることとし、その支払委託に関する事務を国税資金支払委託官に委任し、事故がある場合には代理国税資金支払委託官を置くことができることとしている(上記と同様に、分任官の規定はない)。また、上記の支払計画と同様に、支払委託限度額の示達が行われ、その金額を超えては支払委託をしてはならないこととしている(第13条)。

(6) 還付加算金等の取扱い

大蔵大臣は、還付加算金等を資金から支払わせるため、一般会計等の歳出から必要な金額をこの資金に繰り入れることとしている(第12条)。

これは、還付加算金が還付金に係る利子に相当するものとして経費の性質を有し、歳出予算から支払われるべきものとしていることによる。しかし、還付加算金については歳出予算の制約を受け、そのため支払計画について区別して取り扱われ、本税等の還付金と一括しての払戻しに支障を生じる等の問題があった。結局、事務の簡素化の見地から、本法の一部改正(昭和57年法律第6号)によってこの条項は削除され、現在では過誤納金の還付金等に含められ一体として資金からの払戻しが行われている。

(7) 歳入への組入れ

毎会計年度において、その年度の初日から翌年度の4月末日までの期間内において資金に受け入れた国税収納金等から当該年度において支払いの決定をした過誤納金の還付金等の額を控除した額を一般会計等の歳入に組み入れる。また、その支払いの決定をした還付金等で後日時効の完成その他の事由により支

払いを要しなくなった場合には、その支払いを要しなくなった金額相当額をその時点で一般会計等の歳入に組み入れるべきこととしている(第14条)。

翌年度の4月末日までの収納を歳入組入れの対象としているのは、出納整理期間内の収納済みを考えてのことである。ただ後に、昭和53年度の予算編成にあたり所定の税収の確保を図るため、いわゆる5月分税収の取込みが行われ、翌年度の5月末日までの収納済額を歳入組入れの対象とすることに改められた(昭和53年法律第11号)。これは、3月決算法人の法人税の納期が5月末日であって、その分の年度所属を改めるための改正であるといわれており、そのまま現在にいたっている。

(8) 帳簿、報告等

国税収納命令官、国税資金支払命令官及び国税資金支払委託官は、所定の帳簿を備え、報告書及び計算書を作成すべきこととされ(第15条)、大蔵大臣は毎会計年度、国税収納金整理資金受払計算書を作成し、内閣から会計検査院に送付するとともに、一般会計歳入歳出決算と一緒に国会に提出すべきこととされている(第16条)。¹⁾

(9) 職員の責任等

国税資金支払命令官、代理国税資金支払命令官、国税資金支払委託官及び代理国税資金支払委託官ならびにこれらの補助者の責任については、「予算執行職員等の責任に関する法律」(昭和25年法律第172号)に規定する予算執行職員とみなし、これらの職員がする支払命令または支払委託に関する行為について責任を負うべきこととしている(第17条)。²⁾

本法の施行について必要な事項、たとえば国税収納金等の年度所属区分その他諸手続きについては、次の政省令に定められている。

「国税収納金整理資金に関する法律施行令」(昭和29年政令第51号)

「国税収納金整理資金事務取扱規則」(昭和29年大蔵省令第39号)

[注]

1) 最初に国の歳入歳出決算とともに国会に提出された「昭和29年度国税収納金整理資金受払計算書」の総括的な記述は、次のとおりである(ここでは、各項目の計数の関係

から金額の単位を百万円として掲げる)。

本年度における資金への収納済額は、	
国 税	806,168
滞納処分費等	32
資金からする支払金の返納金	4
還付加算金等支払資金受入金	1,341
計	807,545
であり、資金からの支払命令済額及び歳入への組入額は、	
過誤納金の還付金等の支払命令済額	15,983
還付加算金等の支払命令済額	1,306
一般会計の歳入への組入額	779,076
交付税及び譲与税配付金特別会計の歳入への組入額	10,027
計	806,392

である。

2) 「国税収納金整理資金に関する法律の解説」(『明窓』昭和29年6月号、43-50ページ、同年7月号、71-80ページ)。

第4節 経済基盤強化資金及び特別の基金の創設 (昭和33年における制定)

1 経緯

(1) 昭和31年度の決算上の剰余金について、これをそのまま一般財源として使用することとせず、国債償還等法定の財源に充てられる分を除き、将来における経済基盤の強化のため資金として留保するとともに、特別の法人の基金として政府出資を行うこととされた。

このために、「経済基盤強化のための資金及び特別の法人の基金に関する法律」(昭和33年法律第169号)が制定された。

(2) いわゆる神武景気によって、昭和30年から31年を通じてわが国の経済は好況に推移し、税収の増加をもたらした国の一般会計歳入歳出決算の昭和31年度における新規純剰余金は1001億円に達した。これは、当時の予算総額のほぼ1割に相当する巨額なものだったのである。

この新規純剰余金から、地方交付税交付金の精算分118億円及び道路整備特定財源の精算分11億円さらに「財政法」第6条の規定¹⁾による国債償還財源繰入分436億円といった法定控除額を差し引いた残額436.3億円が、新たに生じた純剰余金として一般財源に使用できることになる。昭和33年度一般会計予算の前年度剰余金受入(実際には、前々年度剰余金がこれにあたる)として計上され、同年度の歳出に使用が可能な状況にあったのである。²⁾

(3) ところが、過大な経済成長はやがて国際収支の急激な悪化をもたらすことになる。昭和32年半ばにおける外貨保有高が前年に比しほぼ半減するといった深刻な事態となり、公定歩合引上げを中心とする金融引締めの実施と同年6月には総合的な国際収支改善緊急対策が決定実施され、いわゆるなべ底不況といわれた。昭和33年度予算編成は、このような深刻な状況の下で進められたのである。³⁾

(4) そこで、政府においては例年になく早々と同年8月末に「今後の経済

見通し」をたてるとともに、「昭和33年度経済運営の基本的態度」が閣議決定され、続いて同年9月には「昭和33年度予算に関する基本構想」が策定されて、国際収支の改善を図るために極力景気刺激を避け、抑制的な予算編成をする方針がたてられた。それによれば、(2)で述べたように一般財源として使用可能の31年度剰余金はこの年には使用せず、将来のために留保することとされたのである。⁴⁾

(5) この「基本構想」を受けて、同年12月に閣議決定された「昭和33年度予算編成方針」においては、輸出伸長のための内需抑制の見地から財政が景気に対して刺激的要因となることを避けることとし、31年度剰余金は「法定の財源に充当される分を除く436億円は、全額これを特定の資金として保留し、将来における経済基盤の育成強化のため必要となる経費の財源として活用する」と具体的な方法が示された。

(6) しかしながら、結局、政府と与党間における最終的な調整を経た昭和33年度予算においては、31年度剰余金で一般財源として使用しうる額436.3億円分について、その全額を特定の資金とはせず、うち215億円は一般会計歳出予算の政府出資金として計上されて農林漁業金融公庫等5法人の基金への出資とし、残る221.3億円については同予算の経済基盤強化資金(一般会計所属の「資金」)へ繰入として計上されて将来の使用に充てることとされた。

(7) 政府としては、以上の予算措置に伴い必要となる法律上の手当て、つまり資金の設置及び政府の出資等について立法措置を講じることとし、本法律案を第28回国会(通常会 昭和32年12月20日~33年4月25日)へ提出したのである。実質的には資金を使用せず留保する内容の法案で、いわゆる棚上げ法案とよばれた。⁵⁾ 予算自体の審議は、ほぼ順調に進み年度内に政府原案どおり成立をみたのであるが、本法案の方はさしたる審議もされぬまま衆議院の解散が行われ、同国会は閉会となり審議未了廃案となった。総選挙後の第29回国会(特別会 昭和33年6月10日~7月8日)に再提出され、会期の末日によりやうやく参議院本会議で可決され成立をみたのである。⁶⁾ 国会審議における論議の内容については、次で述べることにしたい。

(注)

1) 「財政法」第6条.

「各会計年度において歳入歳出の決算上剰余を生じた場合においては、当該剰余金のうち、2分の1を下らない金額は、他の法律によるものの外、これを剰余金を生じた年度の翌々年度までに、公債又は借入金の償還財源に充てなければならない。

前項の剰余金の計算については、政令でこれを定める。」

2) 「昭和31年度一般会計歳入歳出決算」剰余金の計算.

1 収納済歳入額	12,325.1億円
2 支出済歳出額	10,692.0
3 歳計剰余金(1-2)	1,633.1
4 歳出予算繰越額財源充当額	440.0
5 歳計純剰余金(3-4)	1,193.1
6 30年度剰余金使用残額	191.3
7 31年度新規剰余金(5-6)	1,001.8
8 地方交付税交付金等財源充当額	129.2
地方交付税交付金	118.0
道路整備費財源	11.2
9 差引 純剰余金(7-8)	872.6
10 国債償還財源充当額(財政法第6条)	436.3
11 再差引 一般財源使用可能額(9-10)	436.3

3) 『国の予算』昭和33年度, 9ページ.

4) 「昭和33年度予算に関する基本構想」(昭和32年9月10日閣議決定).

一 歳入において若干の伸びが見込まれる場合にも、歳出の実質的増加を厳に抑制すること。このため、既計上経費の節減と新規経費の厳選を期すること。

二 31年度剰余金はもとより、歳出増加の抑制に伴い生ずべき財源の余裕は、これを国債償還等法定の財源に充てるほか、将来における景気調節の財源とする等の措置を講ずること。

三 財政投融资については、その規模を32年度の実行額の範囲内に抑制するとともに、資金の効率化重点化を徹底し、また、経済情勢の推移に応ずる弾力的運用の方針をとること。

四 地方財政についても、国の財政に準じ、その規模の抑制と健全化をはかること。

5) 『予算』昭和33年8月号, 4, 5ページ.

6) 第28回国会(通常会)

昭和33年2月12日 法案国会提出, 衆・大蔵委員会付託

4月25日 衆議院解散 審査未了廃案

第29回国会(特別会)

昭和33年6月17日 法案再提出

6月19日 衆・大蔵委員会付託

6月27日 同委員会 可決, 衆・本会議 可決

同日 参院へ回付, 参・大蔵委員会付託

7月8日 同委員会 可決, 参・本会議 可決, 成立

7月11日 公布 即日施行

2 内 容

(1) 本法の目的

この法律は、一般会計に所属する経済基盤強化資金を設置すること、ならびに、農林漁業金融公庫、日本輸出入銀行、本年度新たに設立される中小企業信用保険公庫、日本貿易振興会及び日本労働協会の5特別法人の特別の基金に充てるための政府の出資を行うこと、そしてこれらの資金及び特別基金の管理及び運用等の適正を期するために必要な事項を定め、わが国の経済基盤の強化と健全な発展に資することを目的としている(第1条).¹⁾

(2) 経済基盤強化資金の設置

昭和33年度の一般会計歳出から221.3億円を支出(繰入れ)し、一般会計所属の「資金」として設置するものである(第2~4条).²⁾ この資金は、将来のわが国の経済基盤の強化に必要となる経費の支出に充てられる、いわば留保財源の形のもの、別の言い方をすれば一般会計が後々のために特別の財布を持ったともいえよう。

この資金の用途としては、道路及び港湾の整備、科学技術の振興、異常災害の復旧または産業投資特別会計への繰入れに要する経費の財源に充てることが定められ、その使用は予算の定めるところによらなければならない(第7条)。

この資金の受払いは、歳入歳出外とされる。これは他の資金と同様であり、使用に際しては一般会計または特別会計の歳入に受け入れられ、それぞれの歳出に計上されて支出される(第8条)。

内閣は、この資金の毎年度間における増減及び毎年度末における現在額の計算書を歳入歳出決算に添付して国会に提出すべきこととされる(第9条).³⁾

(3) 公庫等の基金の設置

政府は、次に掲げる公庫その他特別法人に対しそれぞれ出資を行うこととす

る。

ア 農林漁業金融公庫(非補助小団地等土地改良助成基金) 65億円

国の直接または間接の補助の対象とならない農地の改良または造成に係る事業に対して公庫の行う貸付に係る利子の軽減に充てるため、運用してこの財源を得るための基金である。

イ 中小企業信用保険公庫(保険準備基金) 65億円

公庫の保険事業の損益計算上損失を生じた場合において、この基金を取り崩して補填するためのものである。

ウ 日本輸出入銀行(東南アジア開発協力基金) 50億円

東南アジア開発協力のための国際的機構に対する出資、及びこれらの機構が設置されるまでの間において、将来同種の機構が発足したときにその出資に振り替えるような国際協力による投資の財源に充てるためのものである。

エ 日本貿易振興会(基金) 20億円

同会の事業の運営のために必要な経費の財源を、この運用によって得るためのものである。

オ 日本労働協会(基金) 15億円

上記と同様、必要な経費の財源を運用によって得るためのものである(第10, 11条)。

(4) 公庫等の基金の管理

ア 各公庫等の基金に属する現金は、棚上げの趣旨に沿うよう原則として資金運用部への預託が義務づけられる。ただし、東南アジア開発協力基金については、その趣旨から日本輸出入銀行をして関連の出投資に運用せしめることができる(第12条)。

イ 基金の運用等による損益及び基金の取崩しについては、農林漁業金融公庫の場合 貸付利子の低減のために使用した残額の剰余金は基金に組み入れ、使用額が不足するときはその組入額を限度として取り崩して使用できる。

日本輸出入銀行の場合 東南アジア開発協力基金勘定の損益計算上の利益

は積立金とし、損失は積立金を取り崩して補填する。

中小企業信用保険公庫の場合 保険事業の損益計算上損失が生じたときにおける補填のためのみ取り崩しできる。逆に、利益が生じたときは取崩額に達するまで組み入れることとされる(第13~15条)。

なお、本法附則において、農林漁業金融公庫等5特別法人の設立根拠法が改正され、各資本金の規定が改められている。

上記の内容に関する国会論議の主なものは、次のとおりである。⁴⁾

ア まず、31年度剰余金をもって33年度に棚上げのための資金を設置することは、「財政法」に定める年度独立の原則に反するのではないかの論議があった。

各年度の歳計剰余金は、翌年度の歳入に繰り入れられる(「財政法」第41条)。しかし翌年度の7月末が出納完結期であり、決算上の剰余金として確定するのはその時であるから、これを予算化できるのは翌々年度ということになる。したがって、一般に決算剰余金は翌々年度の歳入に計上されるのが例である(決算が確定した翌年度秋以降において、補正財源に使用される場合もある)。今回、31年度剰余金が翌年度歳入に繰り入れられ、決算確定後に33年度歳入として計上され予算化することは、いわば自然体の姿であって、前年度剰余金受入れという33年度の歳入をもって経済基盤強化資金へ繰入れという同年度の歳出に充てる関係に立つものであり、当該年度の歳入をもって当該年度の歳出を賄うべしとする年度独立の原則に適合するといえようし、前年度剰余金自体が年度独立の原則の例外をなし問題ではないとの見解もある。

イ また、「資金」そのものの存在自体が年度独立の原則に反するとの論議については、年度独立の原則を定めた「財政法」において、第44条が法律をもって特別の資金を保有できると規定し、年度を超越した資金の保有を認めており、「資金」そのものが年度独立の原則の例外である。その資金の受払いは歳入歳出外であるが、使用に際しては資金が歳出外で払い出し、一般会計または特別会計はこれを歳入として受け入れ歳出にたてて国会議決を経たうえで使用することとされるので、その点からも問題はないといえよう。

ウ 今後の経済見通しの見解の相違から、資金として棚上げすべきではないとの論議があった。解散国会のために審査未了廃案となり、次の特別国会での審議で時点のズレが生じ情勢の変化もあって余計に論議を呼んだようである。すなわち、引締政策の結果生産制限や失業者の増加等経済摩擦が生じており、むしろ追加の不況対策として補正予算の財源にすべきではないかといった意見である。政府の見解は、わが国経済はまだ調整過程にありしばらくは静観すべき状況にあって追加補正の必要は認められない、まずは原案どおりの法律の成立を得てのちに経済情勢の推移に応じて必要が生じれば予算化して使用することが適当とのことであった。

エ 東南アジア開発協力基金について、まだ設立されていない国際機構への出資でありこれを日本輸出入銀行の同基金として出資することは問題である、むしろ資金に含めて確定した後使用すべきではないかとの意見があった。この点は、国際交渉の問題もからみ、東南アジア開発のための国際的機構はわが国が進んで提唱しているもので、相当額を出資可能な状態にしておく必要があること、また設立までの間においてもこれに振替可能な性質の国際協力投資に運用することが考えられ、輸出入銀行の特別基金としておくことが必要であるとした。

本法律成立後、経済基盤強化資金は、その全額が翌34年度予算において繰り入れられ使用された。したがって、同資金は事実上なくなり解説では別の財布と説明したが、いわば空の財布を保有する形になっている。ただ法律上は現存し、再び剰余金等が組み入れられれば制度的には機能しうる状態にあるが、実際にこのままの制度で機能しうるかは疑問である。

その後の本法律の改正は、昭和35年法律第137号による本法の改正で農林漁業金融公庫の非補助小団地等土地改良事業助成基金の対象として農地のほかに牧野を加えた、同年法律第173号の海外経済協力基金法の制定により日本輸出入銀行の東南アジア開発協力基金の項が削除された(同銀行から分離して独立の法人となった)。また、平成元年法律第39号によって日本労働協会が日本労働研究機構に改められ、関連で本法も改正されている。

〔注〕

1) 政府提出の法律案に添付された理由書。

「わが国の経済基盤の強化に資するため、昭和33年度において、昭和31年度の一般会計の剰余金の一部に相当する金額をもって、経済基盤強化資金を設置し、並びに農林漁業金融公庫、中小企業信用保険公庫、日本輸出入銀行、日本貿易振興会及び日本労働協会の基金に充てるための出資をすることとし、これらの資金及び基金の適正な管理、運用等について所要の事項を定める必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。」

「昭和33年度一般会計歳出予算」

大蔵省所管

(組織)大蔵本省

(項)政府出資金	215.0億円
(目)日本輸出入銀行出資金	50.0
(目)中小企業信用保険公庫保険準備基金出資金	65.0
(目)日本貿易振興会出資金	20.0
(目)農林漁業金融公庫出資金	65.0
(目)日本労働協会出資金	15.0
(項)経済基盤強化資金へ繰入	
(目)経済基盤強化資金へ繰入	221.3
(合計)	(436.3)

2) 「資金」の意義及び「資金」の例については、第1章第2節1「経緯」の〔注〕3参照。

3) 最初に、国の歳入歳出決算とともに国会に提出された計算書は、次のとおりである。

「経済基盤強化資金の増減及び現在額計算書」

昭和33年度資金増減額	226.0億円
(増減 内訳)	
昭和33年度資金受入	
一般会計より受入	221.3
資金運用部預託利子受入	4.7
昭和33年度末資金現在額	226.0

4) 「第29回国会制定法審議要録」(衆議院法制局)、18-20ページ。

「予算」昭和33年8月号、6-10ページ。

第5節 農業近代化助成資金の創設 (昭和36年における制定)

1 経緯

(1) 「農業基本法」が制定され、農業経営の近代化を推進するため新たに農業近代化資金融通制度の創設をみて、「農業近代化資金助成法」に基づきその資金融通に係る利子補給について国庫補助が行われることとされた。同法に基づく補助に必要な財源を確保するため、一般会計に農業近代化助成資金を設置することとし、「農業近代化助成資金の設置に関する法律」(昭和36年法律第203号)が制定された。

(2) わが国の経済が発展していくにつれて、農業を取り巻く環境に変化が見られるようになる。他の産業との比較において農業の生産性や農業従事者の生活水準の格差は拡大し、他産業への労働力の移動が次第に顕著になる等の事態が生じてきた。政府としては、このような事態に対処するため第38回国会(昭和35年12月～36年6月)において、農業の近代化と合理化を図るために農業基本法案を提出し、農業の向かうべき新たな道を明らかにするとともに、農業に関する政策の目標を示すこととしたのであるが、幸い会期内に成立をみたのである。

(3) 同法は、農業政策の目標、必要な施策及び採られるべき措置ならびに国及び地方公共団体の責務等を定めるいわば理念法であって、具体的な政策の実施は、各実定法または予算措置に委ねられる。同法第4条は、政府は施策を実施するため必要な法制上、財政上の措置を講じなければならないとし、その第2項で、施策を実施するにあたっては、必要な資金の融通の適正円滑化を図らねばならないとしている。この資金融通関係の実定法が「農業近代化資金助成法」(昭和36年法律第202号)であり、さらに同法の裏付けとなっているのが標題の資金設置法である。

(4) 両法案は、「農業基本法」の関連法案として同じ第38回国会に提出さ

れたが、審議未了で廃案となり次の第39回国会に再提出され成立をみている。¹⁾ 資金法案の方は、「財政法」第44条の規定に基づき設置される資金についての定めであり、各特別会計法案の場合と同様に財政会計制度の範疇に属するものとして、大蔵委員会に付託され審議が行われた。

〔注〕

- 1) 国会の審議経過。
- | | |
|-------------------------------|-----------------|
| 第38回国会(昭和35年12月26日～36年6月8日) | |
| 昭和36年3月1日 | 国会へ提出 |
| 同日 | 衆・大蔵委員会付託 |
| | 審査未了 廃案 |
| 第39回国会(臨時会 昭和36年9月25日～10月31日) | |
| 昭和36年9月25日 | 国会へ再提出 |
| 同日 | 衆・大蔵委員会付託 |
| 10月20日 | 同委員会 可決 |
| 10月24日 | 衆・本会議 可決 |
| 同日 | 参院へ回付, 同大蔵委員会付託 |
| 10月31日 | 同委員会 可決 |
| 同日 | 参・本会議 可決, 成立 |

2 内 容

(1) 「農業近代化資金助成法」について

本資金法の実体法いわば親法ともいべきもので、まず対象となる「農業近代化資金」については、農業経営の近代化に資するため農業協同組合等の融資機関が利率年7.5分以内、償還期限15年以内の条件で農業者等に貸し付ける畜舎及び農機具等の施設改良資金、果樹の植栽資金及び乳牛等の家畜購入資金等であるとし、次にこの農業近代化資金に対する政府の助成については、農業近代化資金を貸し付ける農業協同組合等の融資機関と都道府県との契約による利子補給に係る国の補助と、農業近代化資金の融資に係る債務保証を主たる業務として各都道府県に設置される農業信用基金協会への出資に対し国が補助するものであることを定めている。¹⁾ なお、別途「農業信用基金協会法」(昭和36年法律第204号)が制定されている。

(2) 資金の設置

上記の「農業近代化資金助成法」の規定に基づき、農業近代化資金の融通につき都道府県が利子補給を行うのに要する経費を補助するために必要な財源を確保するため、農業近代化助成資金を設置することとされた(第1条)。

同資金は、一般会計に所属し農林大臣(現在では農林水産大臣)が管理を行い、政府は予算で定めるところにより同資金に繰入れができることとされ、昭和36年度に30億円が繰り入れられた(第2, 3条)。

(3) 資金の使用等

「農業近代化資金助成法」の定めるところにより都道府県に対し利子補給について補助する場合に限って資金の使用ができ、その間の運用は資金運用部への預託が義務づけられ、預託利子は資金に編入される(第5, 6条)。

(4) 資金の経理及び計算書

資金の受払いは、他の資金の場合と同様に歳入歳出外として整理される(第7条)。

また、資金の毎会計年度間における増減及び毎会計年度末における現在額の計算書を作成し、内閣はこれを会計検査院へ送付するとともに歳入歳出決算に添付して国会へ提出しなければならない(第8条)。²⁾

その後、この農業近代化助成資金は、昭和39年度まで一般会計から追加の繰入れが行われたが、昭和41年における本法の一部改正(同年法律第12号)によって一般会計の歳出の財源として繰り入れられ、資金額は10億円に改められた。同年度は戦後始めて財政法第4条の規定に基づく建設公債が発行された年であり、このような財源事情の下で本資金のように過去の財源に余裕のある時に蓄積されたものは、この際支障のない限り財源としてこれを活用することとされたものである(同年度の一般会計歳入に281億円が計上された)。

[注]

1) 「農業近代化資金融通制度」

ア 農業経営の近代化を推進するにあたって必要な生産施設等の整備拡充を行うため組合系統資金の積極的な活用を図ることとし、新たに農業近代化資金融通制度を創設し、当分の間、利子補給及び債務保証に対する助成措置を講じることとされた。

イ このため必要な立法措置として、「農業近代化資金助成法」(昭和36年法律第202号)、「農業近代化助成資金の設置に関する法律」(昭和36年法律第203号)及び「農業信用基金協会法」(昭和36年法律第204号)が制定された。

ウ 貸付けの相手方は、農業を営む者(個人施設)、農業協同組合及び同連合会その他の法人(共同利用施設)であり、貸付対象施設は、畜舎、かん排水施設、貯蔵施設等の諸施設、原動機、揚排水機具、運搬用具等の機具類、果樹、茶樹等の植物、牛、馬等の家畜などと、貸付限度額は、個人200万円、法人1000万円、農業協同組合及び同連合会等5000万円、また貸付条件は、利率、年7.5分以内、償還期限、最高15年以内とされた。

エ 国の助成措置として、一般会計歳出から農業近代化助成資金へ36年度に30億円が繰り入れられ、その運用益で利子補給に対する補助が行われ、上記の貸付利率と基準金利の利差の2分の1相当額(有畜農家分は、全額)が補助された。また農業信用基金協会に対する都道府県への補助は、所要経費の2分の1相当額(出資の4分の1相当額)とされた(36年度都道府県農業信用保証協会出資補助金3億円)。

「昭和36年度一般会計予算」

(歳入)

農林省主管

(部)雑収入 (款)雑収入 (項)雑入

(目)農業近代化助成資金受入 1.7億円

(歳出)

農林省所管

(組織)農林本省

(項)農業近代化資金融通促進費 35.0

(目)農業近代化助成資金繰入 30.0

(目)農業信用保証協会出資補助金 3.0

(目)農業近代化資金利子補給補助金 1.7

(目)農業近代化資金取扱事務費補助金 0.3

2) 最初に、国の歳入歳出決算とともに国会に提出された計算書は、次のとおりである。「農業近代化助成資金の増減及び現在額計算書」(昭和36年11月～37年3月)

35年度末資金現在額	0.0億円
36年度資金増減額	30.5
増減内訳	
36年度資金増	30.7
一般会計より受入	30.0

資金運用部預託利子受入	0.7
36年度資金減	
一般会計へ繰入	0.2
36年度末資金現在額	30.5

(備考) 財政執行の弾力的運営について(昭和41年 財政制度審議会報告)

ここで、財政会計制度の制定または改正に関することではないが、「財政法」の運用上の問題として重要と認められる財政の弾力的運営について触れることとしたい。

(1) 「はじめに」で述べたように、昭和41年度から「財政法」第4条に基づくいわゆる建設国債が発行されることとなり、以前の財政とは異なって公債を抱いたものとして経済運営に積極的に機能しうることから、「財政新時代」といわれたのである。

このような財政の転換期を迎え、財政制度審議会¹⁾においては、今後の財政運営のあり方について小委員会を設置して審議を重ねるとともに、問題の法制的な側面については法制部会で検討を行い、昭和41年12月その審議結果の「報告」を提出し、政府に対してこの趣旨を尊重して今後の財政運営を行うことを希望するとした。

(2) 上記の報告において、財政執行の弾力的運営として次のとおり述べている。

「2 歳出について

(4) 投資的経費については、……予算成立後の執行段階においても、情勢の推移に応じてこれを弾力的に調整していくことが必要である。すなわち、景気過熱のおそれがある場合には、財政法上の支払計画、支出負担行為実施計画等の制度を活用して支出の繰延べを行い、また、景気が過度に沈滞するような場合には、支出の促進、国庫債務負担行為の活用、さらには予算の補正を行い、経済情勢に弾力的に対応すべきものとする。」

(3) 以上のとおり、財政執行の弾力的運営とは予算執行の時期的調整を行うことである。成立予算を経済情勢に即応しつつ適切に執行し、景気過熱の際には執行を抑制し、逆に沈滞の場合には執行を促進し経済の安定成長に資する

よう措置することは、予算執行の責任を有する政府の当然の任務と認められる。

(4) そして、予算執行の時期的調整は、具体的には次のとおりに行われている。²⁾

ア 財政執行の抑制(繰延べ)

① 閣議決定に基づき、「財政法」第34条の2に規定する支出負担行為実施計画³⁾及び同法第34条に規定する支払計画⁴⁾の承認(契約等の実施及び支出に係る計画についての大蔵大臣の承認)を通じて実施される。

② 予算執行の時期的調整の結果として年度内に支出しおわらなかった経費を翌年度に繰り越すことについては、「財政法」第14条の3が繰越明許費⁵⁾の制度を認めており、同規定に基づいてあらかじめ国会の議決を経た経費は、同法第43条に規定する手続きに従って翌年度に繰り越すことが認められている。また、この経費が継続費⁶⁾である場合には、同法第43条の2の規定(連次繰越)に基づいて繰り越されることになる。

イ 財政支出の促進

① 閣議の決定(または了解)により、上半期における契約済額の割合の目標を設定し、公共事業等の早期発注を図ることとして各省庁から施行状況の報告を求める。

② 公共事業等の施行の促進の結果、当然下半期の発注が激減するので、経済情勢の推移にもよるが、年度後半において息切れ論が関係者から出て国庫債務負担行為等の追加の予算補正が行われることもある。この点については、施行の時期的調整といった予算の執行段階の問題ではなく、予算の追加を行うため国会議決を要する問題である。

(5) 上記のうち、財政支出の促進については単に早期の執行として正に時期的調整にすぎないが、財政執行の繰延べについては一部当該年度に支出されないこととなるので、国会の議決を必要とするのではないかと、政府限りで予算の減額を行った戦前の実行予算と同じではないかといった論議が行われた。これについては、上記アの②で述べたとおり予算の減額を行うものではなく時期的調整であり、その結果としての翌年度への繰越しであって、あらかじめ国会の議決を経た繰越明許費について「財政法」上の繰越規定の適用によるものと説明されている。

〔注〕

- 1) 「財政制度審議会」
前章第3節2「内容」(3)及び〔注〕2)参照。
- 2) 本巻の対象期間中(昭和27～48年)における財政執行の弾力的運営の例(大蔵省資料)。
○財政執行の繰延べ
昭和32年6月19日 閣議決定「国際収支改善緊急対策」—結果的に繰越し
36年9月26日 閣議了解「国際収支改善対策」—結果的に繰越し
42年9月5日 閣議決定「財政の執行の繰延べ」—結果的に繰越し
48年8月31日 閣議決定「財政の執行の繰延べ」—結果的に繰越しまたは不用
○財政支出の促進
昭和40年6月23日 (経済政策会議)「財政支出の促進等」
41年2月4日 閣議決定「公共事業等の事業執行の促進」
46年3月26日 閣議決定「公共事業等の事業執行の促進」
47年5月2日 閣議決定「公共事業等の事業執行の促進」
- 3) 「支出負担行為実施計画の承認制度」
予算が成立し各省庁に配賦された歳出予算、継続費及び国庫債務負担行為のうち、「公共事業費その他大蔵大臣の指定する経費」に係るものについては、支出負担行為つまり契約等を行うに際してあらかじめ実施計画を作成して大蔵大臣の承認を経べきこととされている(「財政法」第34条の2)。予算の執行段階における承認を通じて実質的な調整を可能にしているものである(『逐条会計法概説』昭和58年、大蔵省印刷局、77、78ページ)。
- 4) 「支払計画の承認制度」
前章第1節2「内容」〔注〕5)参照。
- 5) 「繰越明許費」
前章第1節2「内容」〔注〕1)参照。
- 6) 「継続費」
前章第1節2「内容」〔注〕4)参照。

第3章 補助金関係法律の制定等

第1節 補助金等の臨時特例 (昭和29年における制定)

1 経 緯

(1) はじめに

昭和29年度の子算編成については、当時の厳しい経済情勢に対応するため政府においては超緊縮の方針によることとし、そのためには歳出の相当部分を占める補助金等について徹底して整理縮減を図ることとされた。この基本方針に従って、各実定法の補助規定に定める補助割合の引下げ等の法律措置を講じることとし、各省庁の所管に係る立法を一括した形式により、「補助金等の臨時特例等に関する法律」(昭和29年法律第129号)が制定された。

(2) 補助金等について

一般に、補助金とは「国が特定の事務、事業に対し、国家的見地から公益性があると認め、その事務、事業の円滑な実施に資するため、反対給付を求めることなく交付される金銭的給付である」とされている。補助金のほか、負担金、交付金、補給金、一部の委託費等は、いずれも国が直接相当の反対給付を受けことなく相手方に支給するものであって、補助金とほぼ同様の経済効果を有するものであり、これらを合わせて補助金等と総称している。¹⁾

補助金等については、その弊害が強調されるきらいがあるが、社会保障、教育及び科学技術、農林水産対策、公共事業など国の各般の施策を遂行するための手段として重要な役割を担っている。²⁾ それだけに漸次増加の傾向をたどり

国家財政に占める比重は重くなっていった。昭和28年度予算では、補助金等の一般会計予算総額に対する割合は28%にも達し、なかでも文部、厚生、建設の各省は、それぞれの所管予算額の6割以上を占める状況であった。³⁾

(3) 緊縮予算と補助金等の整理

ところで、昭和29年度予算の編成に際しては、前章第3節に述べたとおり、国際収支の悪化と経済のインフレ的傾向が認められ、国、地方を通じて財政規模を極力圧縮し、財政収支を総合的に均衡せしめるために思い切った緊縮方針が立てられた。

この緊縮の予算編成方針を実施するためには、まずこの補助金等の総額の抑制その圧縮を図ることが必要かつ有効な方法であると考えられた。このため昭和28年末に「昭和29年度予算編成大綱」とともに「補助金等整理要綱」が閣議決定された。その整理の基本方針によれば「国の財政整理を推進し、あわせて中央・地方を通ずる財政の調整を図る等のため、一地方の負担に帰し得ない特殊例外的なもの及び国として特に臨時奨励を要するもの等、必要最少限度の補助金等に限り存続し、その他は原則として全面的に整理する」とされた。⁴⁾

(4) 特例法案の提出

以上の方針に基づく補助金等の整理に伴い、補助率の規定等法律の改廃を要するものについては、各省庁に係る法律を一括して補助金等整理に関する特例法を制定することにより対処することとし、政府は本法律案を国会に提出した。

本法律案の対象とされた法律は、文部省関係6件、厚生省関係5件、農林省関係5件、通商産業省関係2件、運輸省関係4件、建設省関係1件の計23件であった。これらの内容をその性質別に分類すると、次のとおりである。

- ア 地方公共団体の職員の設置費等運営費についての整理で、経常的な地方経費と認められることによるもの
- イ 地方公共団体の行う事務または事業で、その性質上地方的なものと考えられるものについての補助等で停止または低減したもの
- ウ 地方公共団体以外の私的な団体または個人に対する補助等を整理したもの

エ 自転車競技法、小型自動車競走法、モーターボート競走法に基づく国庫納付金制度の廃止(国の歳入の問題であるが、間接的に補助金等の整理になるもの)⁵⁾

(5) 国会の審議経過

本法律案は、各省関係の23件の法律の改正等を一本の法案で措置するものであるため、常任委員会では対応できず、「補助金等の臨時特例等に関する法律案特別委員会」が設置された。問題法案であるとの認識の下、違憲論をはじめとして活発な議論が展開され、長引いた審議を経た後衆議院及び参議院でそれぞれ修正を受けようやく成立をみた。⁶⁾

修正の内容は、次のとおりである。

(衆議院)

ア 原案は、「当分の間」の暫定法であったが、「昭和29年度限り」の単年度の特例とされた。

イ 保健所関係予算の復活計上をみたため、保健所に関する規定が削除された。

(参議院)

農業改良助長法に関する規定が削除された。

以上により、政府原案では33億円の縮減を予定していたが、修正の結果は25億円の縮減になったとされる。

〔注〕

- 1) 『補助金制度—その仕組みと運用—』(平成8年、日本電算企画)、1-4ページ。
後に制定された「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」(昭和30年法律第179号)によれば、「補助金等」を次のとおり定義している。
一 補助金
二 負担金(国際条約に基く分担金を除く。)
三 利子補給金
四 その他相当の反対給付を受けない給付金であって政令で定めるもの
〔一部の委託費、交付金等名称のいかんにかかわらず補助金的性質を有すると認められるものが指定される。〕
- 2) 前掲、『補助金制度—その仕組みと運用—』、13-17ページ。
- 3) 昭和28年度 一般会計予算における補助金等の金額 (単位 億円)

予算総計	10,273	補助金等	2,883	割合	28%
うち、割合の大きい所管					
文部省	1,089	"	729	"	67
厚生省	732	"	480	"	66
建設省	1,008	"	722	"	72

4) 『国の予算』昭和29年度, 27ページ.

5) 政府の提案理由説明(昭和29年3月8日 衆議院特別委員会)

「政府は、国の財政の健全化及び中央、地方を通ずる財政調整の見地から、国の補助金、負担金等につきまして整理するの必要を認め、昭和29年度予算におきまして所要の措置を講じているのであります。このうち、法律に基づいて交付する補助金等につきまして、右に即応して法的措置を講ずる必要があるのであります。しかしながら関連法規も多数ございますので、慎重に検討の上、後日適当な措置をとることを妥当と考へ、臨時的措置といたしましてこの法律案を提出した次第であります。

この法律案の内容を要約いたしますと、(1)地方公共団体が法令に基づいて実施いたしまする施策に伴う経費に対する補助金等のうち、職員の設置費、事務費等、又は地方的な事務費及び事業費に係る補助金等で、全額を地方財源の計算に織り込むかあるいは補助金等を低減することが妥当と認められるもの、(2)民間団体等に対する補助金等で、補助金等の交付を停止又は低減することが、適当と認められるもの等について所要の措置を講じようとするものであります。」「第19回国会制定法審議要録」(参議院法制局)、427ページ。

6) 国会の審議経過

(衆議院)	昭和29年2月24日	特別委員会	付託
	3月30日	同委員会	修正可決
	3月31日	本会議	可決
(参議院)	"	特別委員会	付託
	5月11日	同委員会	修正可決
	5月14日	本会議	可決
(衆議院)回付	5月18日	本会議	可決、成立

[委員会における審議回数は、衆議院で12回、参議院で21回に及ぶ。]

2 内 容

(1) この法律は、各省庁所管の21法律(国会修正の結果、2法律が削除された)について、補助規定等の停止、補助率の引下げまたは補助額の縮減等の臨時特例を一括して定めたもので、所管省別に章を立てて規定し、本則の6章と附則から成り立っていた。本法の内容を便宜一表にして示せば、次のとおりである。¹⁾

所管別	条文	対象法律	対象となる経費	率等	
				現行	改正
(第1章) 文部省	①	公立高等学校定時制課程職員費国庫補助金(補助金)	公立高等学校定時制課程の職員の給与	$\frac{4}{10}$	停止
	②	社会教育法(補助金)	公立公民館の運営に要する経費	一部補助	一部補助
	③	図書館法(補助金)	公立図書館の設置及び運営に要する経費	一部補助	一部補助
	④	産業教育振興法(補助金)	産業教育に関する教科書発行に要する経費	一部補助	停止
	⑤	博物館法(補助金)	公立博物館の維持運営に要する経費	一部補助	一部補助
	⑥	新たに入学する児童に対する教科用図書等の給与に関する法律(無償配付)	新入学児童に対する教科書給与費	無償配付	停止
(第2章) 厚生省	⑦	児童福祉法(負担金)	母子手帳に要する費用	$\frac{1}{2}$	停止
	⑧	性病予防法(負担金)	都道府県又は市町村の診療所又は代用診療所に要する費用	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$
	⑨	精神衛生法(補助金)	公立の精神衛生相談所の運営に要する費用	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$
	⑩	母子福祉資金の貸付等に関する法律(負担金)	母子相談員に要する費用	$\frac{1}{2}$	停止
(第3章) 農林省	⑪	漁業法(負担金)	(1)漁業調整委員会費 (2)内水面漁業管理委員会費	全額	政令額
	⑫	家畜伝染病予防法(負担金)	家畜伝染病以外の寄生虫病の発生予防に要する経費	全額	$\frac{1}{2}$
	⑬	水産資源保護法(負担金)	都道府県知事が管理計画に基づいて行う保護水面の管理費	全額	一部補助
	⑭	漁船損害補償法(負担金)	義務付保漁船(1トン~100トン)の保険料	$\frac{1}{2}$	指定漁船
(第4章) 通産省	⑮	自転車競技法(納付金、補助金)	(1)競輪売上金の納付金 (2)自転車の改良等に要する経費	— $\frac{1}{3}$	停止 同上
	⑯	小型自動車競走法(納付金)	勝車投票券の売上金の納付金	—	停止
(第5章) 運輸省	⑰	日本国有鉄道法(負担金)	日本国有鉄道に設置された共済組合の事務に要する費用	全額	停止

(第6章) 建設省	18	モーターボート競走法(納付金)	勝舟投票券の売上金の国庫納付	—	停止
	19	外航船舶建造融資利子補給及び損失補償法(利子補給金)	日本開発銀行に対する利子補給金の支給	3.5%との差額	停止
	20	地方鉄道軌道整備法(補助金)	(1)重要新線の建設費 (2)重要路線の改良費 (3)重要な老朽線に生じた欠損額	固定資産の6%欠損額	左を限度 同上
	21	公営住宅法(補助金, 交付金)	(1)第1種公営住宅建設費 (2)都道府県知事の指導監督費	$\frac{1}{2}$ 一部	左以内 一部

(2) 本法律の附則においては、公布の日から施行することとされているが、適用については昭和29年4月1日からとし、同年度の予算の内容と合致せしめている。また、本法律は17条の規定を除き(同条は、日本国有鉄道法の改正で恒久規定である)、昭和30年3月31日限りで失効するとし単年度の特例とされた。先に述べたとおり、国会修正の結果である。

(3) 本法律の成立にいたる国会審議の経過は前述のとおりであるが、その主要な論議の内容について、ここで触れることとしたい。

ア 議員立法に対する政府の基本的態度が問題とされた。

補助金整理で法律改正を要するもの23件中13件が議員立法であったことから、「国会は唯一の立法機関」であり、議員立法を政府の提案により改めることは違憲の疑いがあるとした。参考人として学者の意見を聴取したりしたが、内閣に法律案の提案ができることは明らかであり、たとえ議員立法であっても改正の提案は可能である、ただ最終的に決定をするのは国会であって憲法違反にはならないということであった。

イ 上記と同質の論議として、予算と法律との関係について問題とされた。

政府は国会の制定した法律を誠実に執行する責務を有するものであり、予算を編成する際法律上義務的に支出を必要とするものは当然その所要額を予算に計上すべきである。もし財政上の都合でカットする場合には、まず関係法律の改正案を提出し国会の意思を問うて後になすべきであるとした。しかし、国会としては予算と法律が同時に提出されたとしても、それらの審議に制約を受けるわけではなく自由に判断を下し意思決定ができるものであり、国会軽視の批

判はあたらない。現実問題として、国会の会期及び予算編成の状況から、予算と関係法律案を毎年度の常会に同時に提出することは、以前から行われてきたことであり現在にいたるもそうである。ただし政府においては、予算審議の便宜上できるだけ早期に、予算関係法案を国会に提出する取扱いがされている。

ウ 立法形式として一括法が問題とされた。

個々独立の法律について、それらの改正を一本の案としたことは常任委員会制度による国会の審議を拘束することになり問題であるとした。これについては、改正の内容が補助金の整理ということで共通しており、一括して国会審議を受けることが適切と認められるし、先例もあることと説明された。

エ 地方財政への影響が問題とされた。

地方公共団体に対する補助金等で今回率の引下げまたは減額が行われたものについては、内容的に事務事業を停止するものを除きすべて地方交付税交付金で措置されており、事柄の性質上第一種公営住宅建設費に係るものは起債を認めることとしすべて地方財政計画に織り込み済みということで、地方への財源措置がなされ支障は生じないとされた。

オ 競輪、モーターボート等公営競技の国庫納付が停止されることについての論議があった。

当時わが国が真に経済再建を図るに際し、弊害の多いとされる競輪等から国が俗にいうテラ銭をとるのはやめるべきとの考え方によったこと、また競馬については世界の文明国いずれにおいても行われており、公営競技としての国庫納付を存続させたことが説明された。

カ 民間に対する補助金等のうち特に漁船保険について問題とされた。

議員立法により昭和29年4月から実施が予定されていた100トンまでの中型漁船に付保される保険料に対する補助を未施行のまま外す改正は、国会軽視もはなはだしいとされた。政府から民間保険の普及充実により付保は向上が期待できると説明されたが、衆参両院の委員会において「20トン未満の漁船と同様に助成すべき」旨の附帯決議が付された。²⁾

〔注〕

1) 『明窓』昭和29年5月号, 56, 57ページ。

2) 「第19回国会制定法審議要録」(参議院法制局), 428-34ページ。

3 本法律のその後の経過

(1) 本法律の効力は、議員修正により単年度特例となり昭和29年度限りとされていたが、翌30年度も財政事情は厳しく(昭和29年度と同様、予算総額1兆円未満の緊縮方針)、この補助金特例を引き続き同年度においても実施することとされ、本法律の有効期限が1年間延長されて昭和29年度及び30年度の特例となった。以後も、結局のところ毎年度本法律の改正が行われ延長措置が講じられたが、昭和36年度の延長に際して従来の年度更新を改め、以後「当分の間」存続する暫定法の形式に改正された。

(2) 以上の単純延長の改正のほかに、本法律に盛り込まれた各実定法の改正によって本法律の補助金等の特例の内容が規定され、本法律の当該条項が削除される等の改正が行われているこれらの改正の状況は、おおむね次のとおりである。

ア 本法公布後まもなくの昭和29年6月「自転車競技法等の臨時特例に関する法律」(法律第169号)の制定により、公営競技の国庫納付停止に係る3カ条が削除された。

イ 昭和30年7月本法律の第3次改正(法律第46号)では、「国立公園法に基づく補助の特例」の規定が加えられ、日本国有鉄道法の一部改正(第17条)の条文が削除された。

ウ その後の昭和34年3月同じく第7次(法律第75号)改正では、図書館法の補助の特例外4カ条の規定が削除された。

エ さらに数次の改正により、公営住宅法の補助特例について内容の改正が行われ、数カ条の規定が削除され、当初は21カ条であったのが最終的に7カ条を残す形となった。

(3) 昭和60年5月「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」(法律第37号)全文60カ条に及ぶ一括法の制定により、本法律に残された7カ条の規定が取り込まれ、その結果同法附則第8項の規定により本法律は廃止された。

第2節 補助金等適正化法 (昭和30年における制定)

1 経緯

(1) 補助金等について、不正な受給の事例が後を絶たず、会計検査院の決算検査報告において不当事項として指摘されるものの相当な件数が補助金関係支出であり、むしろ増加する傾向がみられた。国民の貴重な税金を財源として支出されるものとの認識を新たにし、補助金等に係る予算の執行の適正化を図ることは喫緊の課題とされた。そこで制定されたのが、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」(昭和30年法律第179号)である。

(2) 補助金等の意義及び役割については、前節1「経緯」において明らかにしたところであるが、国が相当の反対給付を受けることなく相手方に支出される、つまり、やり切りの金であるところにその本質的な問題がある。国が反対給付を受ける場合、たとえば物品の調達または工事の請負その他役務の提供を受ける場合には、「会計法」に定める一般競争契約の原則に従って国にとって最適の相手方を選定できる。しかし、補助金等の場合にはこのように効率的な選定方法はなく、各省庁の担当職員の適正な判断にまつ以外にない。補助金等の財源が貴重な国民の税金であることを考えれば、補助金行政の適正を期するために、なんらかの制度的仕組みが必要なことは明らかであり、その根本理由は以上の補助金等の本質にあるといえる。¹⁾

(3) 現在、地方分権の論議が行われ、地方に対するいわゆるヒモツキ補助金の廃止がうんぬんされているが、この補助金等の相当部分は地方公共団体に対するもので、全体の約8割を占める状況にある。種々論議はあるにしても、行政事務の執行を地方を通じて行わざるをえず、その費用を国が負担したり、本来地方事務に属してもこれを援助する必要があるって補助金を交付することは常にありうるどころと考える。このように、補助金等の多くが地方公共団体に対するものであると、いわば愛村、愛町精神とでもいうのであろうか、手段

や方法を選ばず少しでも多くの補助金を得ようとして、たとえば当時の実例であるが、風水害の来襲を奇禍として故意に学校を倒しまたは橋梁を流すなどにより、高率の災害復旧補助を得たり、一つの補助対象に対して二重に補助金の交付を受けたりといった例が多くみられたのである。別に私腹を肥やすわけではないから、反社会性の意識も乏しくむしろ地域社会に貢献し地域住民の受益に繋がるといった意識が強かった。これには、補助金を交付する側にも問題がありとされ、補助金等に対する意識を根本的に改め補助金行政の乱れを正す必要が認められたのである。²⁾

(4) 当時、昭和27年度及び28年度の会計検査院決算検査報告においても、国の歳出に係る不当事項のうち8～9割が補助金関係の指摘であった。³⁾

第17回国会(臨時会 昭和28年10月～同年11月)の参議院予算委員会において、「予算の不正不当支出について、大災害の復旧に際しこれを防止するよう政府は速やかに具体的措置を講ずるよう」との全会一致の決議が行われ、これに対して大蔵大臣から「ご趣旨を体し、法令制定等具体的な方法を講ずる」旨の発言がなされた。このことが、本法律制定の直接の動機となったのである。⁴⁾

(5) 成案を得た法律案は、第19回国会(通常会 昭和28年12月～29年6月)に提出されたが成立にいたらず、次の第20回国会に継続するも会期が短く廃案となり、第21回国会は解散が行われ、結局第22回国会(特別会 昭和30年3月～同年7月)に罰則規定に調整を加えたうえ再提出され、さらに罰則規定のほか若干の修正を受け成立をみている。⁵⁾ 修正の内容については、次項で説明することとしたい。

〔注〕

- 1) 『補助金等適正化法の解説』(昭和30年, 大蔵財務協会), 16, 17ページ。
 2) 『明窓』昭和30年10月号, 4, 5ページ。
 3) 会計検査院決算検査報告における不当事項及び是正事項の件数
- | | 総件数 | 歳出関係 | うち補助金関係 | % |
|--------|-------|-------|---------|----|
| 昭和27年度 | 1,813 | 1,369 | 1,166 | 85 |
| 28 | 2,232 | 1,476 | 1,279 | 87 |
- 4) 「第17回国会参議院予算委員会会議録」32, 33ページ(昭和28年11月7日 委員会決議と大蔵大臣発言)。
 『補助金等適正化法の解説』, 18ページ。
 なお、政府の提案理由説明では、次のとおり述べられている。

「国の歳出予算は、国民から徴収された税金その他貴重な財源でまかなわれており、厘毛たりといえども、これが不正、不当に支出されるがごときことは、許されないのでありまして、政府におきましては、常にこれを公正かつ効率的に使用するように努めている次第であります。しかしながら、昭和28年度決算検査報告によれば、不当事項として2200余件が指摘され、そのうち支出に関係するものが1400余件であり、このうち約9割近くを占める1200余件は補助金に関するものでありまして、累年その件数は増加の一途をたどってきた現状であります。

その内容は、事業費について過大に積算したり、不実の積算をしたものや、設計通りの工事を施行しなかったり、自己負担を免れたり、甚だしいものは、架空の工事や二重の申請をして国庫補助金等の交付を受けたもの等があります。補助金等が国の歳出予算の約3割を占めている現在、これらの補助金等にかかる予算の執行の適正化を図ることは喫緊の要請であり、今回ここにこの法律案を提案した次第であります。」

5) 国会の審議経過

(第19回国会)昭和29年4月13日	衆・大蔵委員会付託 審議未了 継続審査
(第20回国会)昭和29年11月30日	衆・大蔵委員会付託 審議未了 廃案
(第21回国会)	解散 総選挙 ー
(第22回国会)昭和30年7月14日	本法律案 再提出
7月15日	衆・大蔵委員会付託
7月29日	同委員会 修正可決
7月30日	衆・本会議 可決
〃	参・大蔵委員会付託
〃	同委員会 可決
〃	参・本会議 可決, 成立 (同日は、国会会期末)

2 内 容

(1) 本法の目的と関係者の責務

ア 補助金行政を正すために、まず、補助金等の交付の申請、決定その他補助金等に係る予算の執行に関する基本的事項を定めることによって、補助金等の不正申請及び不正使用の防止等を図るとともに、その他補助金等に係る予算執行と交付決定の適正化を期することを目的に掲げている(第1条)。また、補助金等に関して他の法令に別段の定めがあるもののほかは、本法の規定によるべきことを明らかにしている(第4条)。

従来、補助金等に係る諸行政手続については、各実定法上に定められているものはきわめて少なく、多くの場合それぞれ各省庁において補助要項を定めるかまたは補助指令を発することによって処理されており、これが補助金等に関する不正を醸成する一つの原因とも認められた。¹⁾本法の制定により、補助金等に関する行政手続の統一的整備が図られ、一つ筋が通されたといえよう。

イ これまでの補助金等に対する意識を改革し、いわば補助金道義の確立を図る必要があった。補助金関係者を包んでいた放縦さを払拭し、その姿勢を正すために関係者の責務の定めを規定している。すなわち、交付側である各省庁に対して、補助金等が国民から徴収された税金等の貴重な財源でまかなわれるものであることに特に留意し、法令及び予算で定めるところに従い公正かつ効率的に使用されるように努めるべきこと、また受領側である補助事業者等に対しても、同様の認識をもって法令の定め及び補助金交付の目的に従い、誠実に補助事業等を行うよう努めるべき旨を規定している(第3条)。

(2) 補助金等の定義

ア 本法の適用対象となる補助金等を定義して、「補助金等」とは、国が国以外の者に対して交付する次に掲げるものであるとしている(第2条)。

- 一 補助金
- 二 負担金(国際条約に基く分担金を除く。)
- 三 利子補給金
- 四 その他相当の反対給付を受けない給付金であって政令で定めるもの

イ 上の一～三に掲げるものについては、法令の規定または予算の科目の名称によって各号に該当するものとして取り扱われる。四に掲げる「給付金」については、一～三に該当しないものであっても補助金等と同様の性質を有すると認められるものが政令で指定される。「相当の反対給付」の判断が問題であるが、この場合国のなす給付について対価的な相手方の反対給付があるかどうか、相手方に受益が認められれば実質的に国の助成がなされているとみて政令指定がなされるべきと考える。²⁾

ウ 国が直接に補助金等を交付するもののほか、たとえば地方公共団体を經由して資金の交付が行われる場合がある。県や市町村が当該地域において行わ

れる特定の事業に対し、たとえば、その要する費用の4分の3を補助し、国は当該地方公共団体に対しその補助に要する費用の3分の2を補助するといった形態である(この場合全体事業費に対する割合は、国が2分の1、地方が4分の1、自己負担が4分の1となる)。このような場合の特定の事業を「間接補助事業等」、国の補助を財源として間接的に交付される資金を「間接補助金等」、その資金交付を受けて特定事業を行う者を「間接補助事業者等」として捉え、本法の対象としている(第2条後段)。

(3) 交付申請及び決定等の手続き

ア 補助金等に関する手続きは、交付の申請から始まる。補助事業等の目的及び内容、所要経費その他必要事項を記載し、参考資料を添付して所定の時期までに提出しなければならない(第5条)。

イ 各省各庁の長は、当該申請書類を審査し必要な現地調査を行い、法律及び予算に適合しているかどうか、補助事業等の目的及び内容が適正かどうか、金額の算定に誤りがないかどうか等を調査のうえ交付決定を行う。この場合適正を確保する観点から、申請事項を修正して交付決定を行うことができる。ただ不当にわたる修正は避けるべきこととされている(第6条)。

ウ 交付決定に際しては、補助目的の達成を確保するために交付条件を付すべきこととしている。すなわち、補助事業の変質を来すような経費配分の変更、補助事業自体の内容の変更、補助事業等の中止または廃止の場合はいずれも各省各庁の長の承認を受けなければならないこと、また補助事業等が完了しない場合や遂行が困難となった場合には報告をし指示を受けなければならないこと、その他締結する契約や経費の使用方法に関する事項について条件を付することとしている。さらに補助事業等の遂行の結果、相当の収益が生ずると認められるときは、交付した補助金等の全部または一部を国庫に納付すべきとする条件を付することができる。公益の権衡上当然の措置と認められる。なお、以上の交付条件は公正なものでなければならず、相手方に不当に干渉するものであってはならないとしている(第7条)。

エ 交付の決定が行われると申請者に通知される(第8条)。交付決定は申請どおり行われるとは限らないし、付された条件に不服がある場合もあろう。通

知受領後に申請の取下げができることとしている(第9条)。

オ 交付決定後、その後の事情の変更により特別の必要が生じたとき(天災地変等により補助事業を継続する必要がなくなったとき等特別な場合に限られる)においては、交付決定の取消しまたは変更を行うことができる。この場合、補助事業者等の責めに帰しえない事由によるものであるから、すでに経過した期間分については取消し等の効力は及ばないこととされ、さらに取消しによって特別に必要となった事務または事業(たとえば、残務処理費用等)に対して補助することができることとしている(第10条)。

(4) 補助事業等の遂行、確定、返還等

ア 補助金の受領者である補助事業者等は、法令の定め、交付決定の内容及び交付条件等に従い、善管注意義務をもって事業を行い他用途への使用等をしてはならない(間接補助事業者等も同様。以下の記述においても同じ)としている(第11条)。

イ 各省各庁の長は、事業の遂行の状況に関する報告を徴し(第12条)、当該報告により交付決定の内容及び交付条件に従っていないと認めるときは、これらを遵守して遂行すべき命令を発し、その命令に違反したときは一時停止を命ずることができることとしている(第13条)。

ウ 補助事業者等は、事業が完了したときにその成果を記載した実績報告書を提出し(第14条)、各省各庁の長は、当該実績報告書の審査その他必要な調査を行い交付決定の内容及び条件に適合すると認めるときは、補助金等の額の確定を行い相手方に通知する(第15条)。他方適合しないと認めるときは、これに適合させるため是正措置を命ずることができることとしている(第16条)。

エ 補助金等の他用途への使用、交付決定の内容及び交付条件その他各省各庁の長の処分に違反したときは、交付決定の全部または一部を取り消し(第17条)、その取消しに係る分の交付済み補助金等については返還を命ずる、補助金等の額の確定があった場合に超過分が生じたときも同様とされ(第18条)、所定の加算金または延滞金が付される(第19条)。また、返還を命じられて未納の場合に他に交付すべき補助金等があるときは、これと相殺できるとしている(第20条)。以上の返還に係る納付については、国税徴収の例(現行法では、国税

滞納処分の例に改められている)により徴収することができることとされている(第21条)。

(5) 罰則その他

ア そのほかの諸規定として、補助事業等によって取得した財産の処分制限(第22条)、必要に応じ、報告を徴し質問を行い立入検査ができる(第23条)、補助事業者等への不当干渉の防止(第24条)、交付決定、同取消し、返還命令等に対する不服申立(第25条)などが定められている。

イ 本法律で注目されるのは、罰則に関する規定である。すでに述べたように、当時の補助金等を取り巻く環境は劣悪をきわめ、補助金等に対する道義的観念を確立するためには、その不正不当と認められる反社会的な行為に対し刑罰をもって臨まざるをえず、そのような国の意思を明確にすることが重要であるとされた。³⁾

ウ 補助金等の不正受領についても「刑法」の詐欺罪の適用がある。しかし、詐欺罪の適用は相手方を欺罔するということを要件としているので、交付者との馴れ合いによる不正受領には同罪を適用できない。本法では、補助金等の特殊性にかんがみ、これらを包摂して「刑法」詐欺罪の特別規定としての刑罰規定を設けたのである。

すなわち、偽りその他不正の手段により補助金等の交付を受けた者は、5年以下の懲役または100万円以下の罰金に処し、またはこれを併科する。さらに衆議院での修正により、情を知って交付した者も同様とするとの一項が追加された(第29条)。

そのほか、補助金等を他の用途へ使用した者は3年以下の懲役もしくは50万円以下の罰金(第30条)、命令違反または虚偽報告等の3万円以下の罰金(第31条)、法人の場合の行為者との両罰規定(第32条)等を定めている。

(6) 国会修正の内容

衆議院における審議の段階で修正が行われ、参議院では同修正後の案どおり可決している。その修正の内容は、次のとおりである。

ア 本法の目的規定中、予算執行の適正化のほか補助金等の交付の決定の適

正化を加える(第1条)。

イ 申請に修正を加えて交付決定を行うに際しては、補助事業等の遂行を不当に困難とさせないようにしなければならないこととする(第6条)。

ウ 偽りその他不正手段により補助金等の交付を受けた者に対する罰則を、交付する官庁側の不正行為にも適用することとする(第29条)。

エ 命令違反等の場合の罰則について、6カ月以下の懲役または3万円以下の罰金とあるのを体罰を削除し罰金刑のみとする(第31条)。⁴⁾

なお、本法律は制定後現在にいたるまで、本法自体の改正は行われておらず、いずれも他の法律の制定施行に伴う関連であって、新しい「国税徴収法」(昭和34年法律第148号)の施行に伴う第21条の改正(徴収について「国税滞納処分の例による」)、「行政不服審査法」(昭和37年法律第161号)の施行に伴う第25条の改正(不服の申立て)、利率の年利建て移行法(昭和45年法律第13号)による第19条の改正(加算金及び延滞金の日歩を年利率に)、「行政手続法」(平成5年法律第89号)の施行に伴う第21条の2及び第24条の2の追加(理由開示の規定等)である。

本法律の制定施行によって、補助金行政の秩序は回復し、補助金等をめぐる環境の改善整備に有効に機能し、いわゆる補助金制度は安定を保持してきていると認められる。⁵⁾

〔注〕

- 1) 『明窓』昭和30年10月号, 6, 7ページ。
- 2) 第4号の「給付金」の政令指定例(制定施行の当初)
科学研究費交付金, 肢体不自由児施設経営委託費, 社会事業学校経営委託費, 点字図書貸出委託費, 森林火災防除費用交付金, 塩販売団体交付金, 等
(その後の新しい指定例として)
不発弾等処理交付金, 筑波研究学園都市対策特別交付金, 電源立地特別交付金, 原子力平和利用研究委託費, 生活保護指導監査委託費, がん研究助成金, 等
- 3) 『補助金等適正化法の解説』(昭和30年, 大蔵財務協会), 31ページ。
『明窓』昭和30年10月号, 7ページ。
- 4) 「第22回国会制定法審議要録」(衆議院法制局), 569, 571ページ。
- 5) 毎年度国の予算が成立すると、「予算執行に関する手続等について」の閣議決定が行われている(平成10年度予算の場合は, 平成10年4月14日)。予算の移換え, 流用及び目の細分のほか、「補助金等の交付の手続等については, 大蔵大臣が, 補助金等適正化中央連絡会議の意見を聞いて, 決定するところによるものとする」ことが定められている。

この補助金等適正化中央連絡会議は、本法の施行に伴い昭和30年10月の閣議了解によって大蔵省に設置され、現在にいたるまで毎年度の当初または随時開催され、本法の適正な施行が図られている。まず、補助金等についての関係者の従来の認識を改めるため本法の周知徹底を図ること、本法を統一的能率的に運用するための諸基準の策定、補助金等の事務手続の簡素合理化(申請書類及び添付資料等)、毎年の会計検査院の指摘事項等の根絶を期するための指導その他補助金行政の問題点の指摘改善等の措置が講じられている。

(備考) 「利率等の表示の年利建て移行に関する法律」(昭和45年法律第13号)による補助金等適正化法の改正

(1) この法律は、経済及び国民生活の著しい国際化の動きに即応するため、国際慣行に合った金利表示方式を整える必要から、利率等を日歩建てで表示しているすべての法律の規定を一括して年利建ての表示に改めたものであって、改正された法律は、補助金等適正化法のほか「国税通則法」、「地方税法」、「土地収用法」等58法律の164条項に及んだ。

(2) 改正による年利建ての割合は、公定歩合その他金融機関の適用金利等の体系との関連を考慮して、特別の事情のある場合のほかは0.25%の整数倍の数値に調整されたのであるが、補助金等適正化法の場合には、

- ① 補助金等の返還金は、国税滞納処分の例により徴収しうることとされ、租税に近い公法性の高い課徴金であるので、その延滞金等は租税に準ずることが適当と認められる。
- ② 国税に係る利子税、延滞税は、納税者が自ら日割り計算により税額を算定するためその便宜を考慮して、現行日歩の365倍をそのまま年利率として採用された。補助金等の返還金についても同様に納付義務者等の手続きの煩瑣を避けるため、特別の年利率とされた。

(3) すなわち、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」第19条に規定する加算金及び延滞金の割合について、「100円につき1日3銭」とあるのを「年10.95%」に改められた。

第3節 「国会法」の改正 〔議員立法に対する内閣意見聴取の規定〕 (昭和30年における改正)

1 経 緯

(1) 本節では、財政会計制度に関する立法ではないが、財政に係わりの深い国会法の改正が行われているので触れることとしたい。予算の増額を伴うこととなる議員立法については内閣の意見を聴取しなければならないとする規定が加えられた「国会法の一部を改正する法律」(昭和30年法律第3号)である。

(2) 「国会法」は、戦後新しく「憲法」が制定されてまもなく昭和22年4月に制定され、「憲法」と同時(昭和22年5月3日)に施行された。古い言い方をすれば、いわゆる「憲法」付属の大典として、同法に定める所要の規定の外に国会の組織及び運営等について定める重要な法律である。「憲法」の実施以来ある程度の経験を経て、より民主的な国会運営を行うためその改正が要請され、第13回国会(昭和26年12月～27年7月)以来毎国会引き続いて調査検討が重ねられた。

(3) この間、昭和27年4月講和条約の発効をみてわが国の独立が回復し、昭和27年8月と28年3月相次いで衆議院の解散総選挙(第3次及び第4次吉田内閣)が行われ、特別会や臨時会と会期が経過していった。改正案の調査検討については、議院運営委員会に国会法等改正に関する小委員会が設けられ、学者、経済界、言論界等広く意見を徴するなど慎重な調査検討が行われた。一方、各政党においても特別委員会を設置して調査研究を行い、これらの結果に基づいてようやく第20回国会に成案を得、法律案が提出されたのであるが、同国会の会期も短く(臨時会で9日間)成立にいたらなかった。

(4) 引き続き第21回国会(昭和29年12月～30年1月)において、衆・参両院の議院運営委員会理事の合同会で最終的な意見調整を経たうえ改正案が提出され、両院とも委員会の審査を省略し直ちに本会議に付され可決、成立をみてい

る。¹⁾

同改正案は、平和回復後における国会の運営の実情にかんがみ、国権の最高機関として名実ともに国民の尊敬と信頼を集め、国政の審議の重責を果たし民主政治の健全な発達を期するとともに、いわゆる自粛立法²⁾の一環として提案されたもので、かなり大幅な改正が行われている。³⁾

〔注〕

- 1) 「第21回国会制定法審議要録」(衆議院法制局)、5-7 ページ。
- 2) 当時、いわゆる国会自粛立法の一環として制定されたものは、次のとおりである。
 - ア 前回の第20回国会(臨時会)において、「公職選挙法の一部を改正する法律」(昭和29年法律第207号)

選挙の浄化を図るための改正として、連座制の強化による選挙の公正の確保、選挙運動の適正化、選挙の運動費用の合理化、政党の政治活動の規制等が行われた。
 - イ この第21回国会(通常会)において、「国会法の一部を改正する法律」(改正内容は、次の〔注〕3)参照)
 - ウ 同国会において、「公職選挙法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理等に関する法律」(昭和30年法律第4号)

アに掲げた法律の関連改正として、政治資金規制法等が改められている。
- 3) この「国会法の一部改正」は、かなり大幅な改正であった。「内閣の意見聴取」の規定以外の改正内容は、次のとおりである。
 - ア 通常会の召集に関する規定の整備
 - イ 開会中逮捕された議員の釈放要求の手続き
 - ウ 常任委員会の整理統合(22を16に縮減)
 - エ 予算を伴う法律案発議についての要件付加(衆50人、参20人)
 - オ 両議院関係の調整及び両院協議会に関する規定の整備
 - カ 自由討議及び両院法規委員会の規定の廃止
 - キ 緊急集会に関する規定の整備
 - ク 懲罰動議提出に関する規定及び弾劾裁判所の訴追委員に関する規定の整備など

2 内 容

ここでは、国会法の一部改正のうち財政に係わりの深い、議員立法等に対する内閣の意見聴取の規定(第57条の3)について述べることとしたい。

(1) 講和発効後わが国の独立が回復すると、これまで占領下の制約の下にあった立法活動が活発となり多くの議員立法が輩出した。

当時の議員立法のなかには、局部的、利益代表的な性質のもの、立法技術的に他法律との権衡を失するもの、また新たな予算を必要とするもの等が見受けられた。国会は、国権の最高機関であり国の唯一の立法機関である(「憲法」第41条)から、議員自らが法案を提出し国会の意思として実現を期していくことは、もとより当然のことでありそのこと自体に問題はない。しかし、今回の改正は、いわば自肅立法の一環として、予算の増額等を伴うものの提案については、衆議院50人以上、参議院20人以上の賛成を必要とするというように要件を加重するとともに、内閣に対して意見を述べる機会を与えなければならないこととされたのである。¹⁾

(2) わが国の憲法上、法律と予算とは異なる議案形式とされており、法律の内容と予算とが不一致の事態を来すことはありうるところである。今回の改正により定められた第57条の3の内閣の意見聴取の規定が、このような事態を回避する一助になれば、国会の立法権と内閣の予算提案権との調整を図ることができるわけで重要な意味を有する規定と考えられる。

(3) 第57条の3は、次のとおり規定している。「各議院又は各議院の委員会は、予算総額の増額修正、委員会の提出若しくは議員の発議にかかる予算を伴う法律案又は法律案に対する修正で、予算の増額を伴うもの若しくは予算を伴うこととなるものについては、内閣に対して、意見を述べる機会を与えなければならない。」

以上の規定により、政府は各院からの求めに応じて、簡単な理由を付した賛成または反対の意見を閣議決定を経たうえで、委員会の場において内閣意見として申し述べるのが例とされている。²⁾

〔注〕

1) 黒田覚『国会法』法律学全集5(昭和40年、有斐閣)、157ページ。

2) 国会における取扱い

『衆議院委員会先例集』(平成6年度、衆議院事務局)、105ページ。

「101 国会法第57条の3の規定に基づく内閣の意見は、案件を討論に付するまでにこれを聞くのを例とする。」

内閣意見の文例は、おおむね次のとおりである(各省文書課長会議 昭和45年7月8日)。

ア 反対の場合 (～の理由により)反対である。

賛成しがたい。

適当でないと考える。

イ 消極的賛成の場合 (～の理由により)

やむをえないものと認める。

特に異議はない。

ウ 賛成の場合 (～の理由により)賛成である。

異議はない。

(備考) 「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」(昭和37年法律第150号)等の制定

(1) 同様に、財政会計制度に係るものではないが、この昭和27年から48年の間における特筆すべき立法措置としては、災害関係の特別の法律があげられる。

わが国は、気象的にも地理的にも風水害や震災を受けやすい自然環境にあり、世界有数の災害国といわれている。戦時中の国土の荒廃からまだ脱しきれず治山治水事業が十分ではなかった当時においては、災害のつど多数の人命や莫大な国富を喪失していた。特に、昭和28年の災害では26件、昭和34年の災害(伊勢湾台風)では27件にのぼる特別立法が行われた。

(2) この大災害の後、災害対策のための総合的な法整備が真剣に検討された。まず災害対策基本法(昭和36年法律第222号)が制定され、次いで、激甚な災害に対処するための災害復旧措置等について「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律」(昭和37年法律第150号)が制定された。

(3) これにより、従来個別に特例法の立法措置が講じられていた災害に対する財政金融等の諸措置が合理的に集約化された。すなわち、

ア 政令の指定により激甚災害が定められ、諸特別措置が発動され迅速な対応が図られた。

イ 公共土木施設、公立学校及び社会福祉施設等の災害復旧に係る地方公共団体の負担について総合的な軽減方式がとられた。

ウ その他農林水産、中小企業等に対する特別の助成については、昭和34年伊勢湾台風等の特例を参考に定められた。

以後、災害復旧その他被災諸対策については、迅速かつ適切に行われてきているところである。

(4) また、この間においては、いわゆる戦後処理的な問題への対応を迫られ、戦没者遺族への弔慰、農地改革に係る旧地主への農地報償、引揚者への在外財産補償等財政に多大な影響を及ぼすような立法措置が講じられていることも見逃せない。

すなわち、次に掲げる法律により、それぞれの対象者に対し10年内償還の記名国債が交付されている(大蔵省財政史室編『昭和財政史—昭和27年～48年度』第7巻「国債」、平成9年、東洋経済新報社、参照)。

「戦没者等の遺族に対する特別弔慰金支給法」(昭和40年法律第100号)

「戦傷病者等の妻に対する特別給付金支給法」(昭和41年法律第109号)

「農地被買収者等に対する給付金の支給に関する法律」(昭和40年法律第121号)

「引揚者等に対する特別交付金の支給に関する法律」(昭和42年法律第114号)

第4章 「会計法」の改正

第1節 分任支出負担行為担当官制度の創設等 (昭和29年における改正)

1 経緯

(1) 昭和24年の「財政法」及び「会計法」の改正により支出負担行為制度が創設され、以後実情に応じ逐次同制度の簡素合理化が図られてきたが、さらにその事務の円滑化に資するよう新たに分任支出負担行為担当官を設置できることとし、あわせて歳出予算の繰越制度の合理化と手続きの簡素化を図るため、「財政法等の一部を改正する法律」(昭和29年法律第90号)が制定された。同改正法の第1条が、第1章第1節において記述した「歳出予算繰越制度の合理化」に係る「財政法」の改正であり、第2条が本節における「分任支出負担行為担当官制度の創設等」に係る「会計法」の改正である。

(2) 歳出予算について、従来は支出の統制のみであったのを改め、その前提となる契約段階での債務負担を統制し予算執行の適正を期するために昭和24年の「財政法」及び「会計法」の改正により、アメリカのオブリゲーション・システムを範とした支出負担行為制度¹⁾が採用された。しかし、当初は非常に厳格な制度であったために、実際に執行してみると事務の流れに円滑さを欠き現実的ではない点が明らかとなり、昭和25年以降数次にわたり改善が図られた。²⁾

特に、昭和27年の大幅な改正では、支出負担行為計画の承認制を特定経費についての実施計画承認制に、支出負担行為の事前承認制を支出官の確認制にと格段に事務の簡素化が図られたのである。³⁾

(3) 今回は、さらにこの支出負担行為の事務の円滑化を図るため分任支出負担行為担当官制度の創設を行うとともに、歳出予算の繰越手続の簡素化等を行うため、「会計法」の一部を改正し会計事務のより円滑な執行を図ることとされたものである。

なお、支出負担行為制度としては、今回の改正によって定着をみておりそのまま現在にいたっている。

(注)

1) 支出負担行為制度は、予算執行を支出の原因となる債務負担とその結果として発生する支出の2段階に明確に区分し、主として支出の原因となる債務負担の段階において厳格な統制を実施し、予算の適正かつ計画的執行を図ることになったのである(杉村章三郎『財政法』新版、法律学全集10、昭和57年、有斐閣、199ページ)。

財政法第34条の2の規定において、支出負担行為とは、「国の支出の原因となる契約その他の行為」として定義している。したがって、支出負担行為には、国の支出、すなわち、俸給手当の類であろうと、旅費であろうと、年金恩給の類であろうと、物件の購入代金であろうと、補助金、負担金、交付金の類であろうと、他会計への繰入金であろうと、賠償、償還金の類であろうと、およそ国の経費の支出の原因となる行為はすべて含まれるのである(『官庁会計実務要覧』昭和63年、学陽書房、276ページ)。

歳出予算、継続費及び国庫債務負担行為に係る契約等の債務負担は、支出負担行為担当官が実施し、これらの契約等に基づく予算の支払いについては、「支出官」が担当するという関係になる。

2) 『新訂会計法精解』(昭和63年、大蔵財務協会)、184ページ。

3) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで』第4巻「財政制度・財政機関」(昭和57年、東洋経済新報社)中の「財政制度」第4章「占領中・後期における財政制度」第4節「『会計法』改正と財務統制の修正」(3)「支出負担行為による財務統制の変化」、300-304ページ参照。

2 内 容

(1) 分任支出負担行為担当官制度の創設

新たに分任支出負担行為担当官の制度を設け、支出負担行為担当官の設置されていない官署において行う支出負担行為事務の円滑化を期することとしたものである。

具体的には、出先の官署における資金前渡官吏が支出官から交付を受けた前渡資金の範囲内において、契約等の実質的な支出負担行為を行ってきたのであ

るが、まだ支払時期が来ていない契約締結等の段階でその契約等を行う権限を与えるために前渡資金を交付するといった不合理な点が改められた。すなわち分任支出負担行為担当官を設けることにより、前渡資金の交付とは別に契約等の支出負担行為を行うことができ、支出官からの前渡資金の交付はその契約等が履行され実際に支払時期が来た段階に行えばよいこととなり、資金の効率的な使用が図られたのである。

なお、この場合における分任支出負担行為担当官が行う支出負担行為についての確認は、本官である支出負担行為担当官が所属の分任官の支出負担行為の限度額及び内訳についても、自らの分とあわせて支出官の確認を受けるべきこととしている(第13条及び第13条の2の改正)¹⁾

(2) 現金及び物品の亡失または毀損通知の簡素化

会計法第42条の規定において、各省各庁の長は、出納官吏がその保管に係る現金または物品についてこれを亡失毀損したときは、遅滞なく、つまりそのつど、大蔵大臣及び会計検査院へ通知することとされていたが、これを「政令で定めるところにより」通知することに改め、一括通知等によりうることとし事務の簡素化が図られた(第42条の改正)。

(3) 予算繰越の申請及びその承認手続の簡素化

繰越しの申請及び承認の手続きは、各省各庁の長と大蔵大臣との間において行われていたのであるが、これをそれぞれ所属の職員に委任することができることに改めたものである。このことにより、従来現地と中央との連絡に相当の時日を要し繰越手続の遅延が認められたが、各省各庁の地方支分部局の職員と大蔵省の財務局の職員との間において、繰越手続が行われることとなりその事務の円滑化が図られた(第46条の2追加)²⁾

(4) 都道府県への会計事務の委任

「会計法」第48条の規定において、国の歳入、歳出、支出負担行為等の会計事務を都道府県の吏員に取り扱わせしめることができることになっていたのを改め、その長である都道府県知事にも取り扱わせることとしたもので、いわば規

定の整備を図ったものである(第48条の改正)。

〔注〕

- 1) 『新訂会計法精解』(昭和63年, 大蔵財務協会), 189-91ページ。
- 2) 『繰越・決算事務必携』(平成5年, 大蔵財務協会), 115-33ページ。

(参考) 「会計法の一部を改正する法律案」の提出(昭和31~33年—廃案)

昭和31年4月(第24回国会), 国の契約制度について「会計法」の一部改正案が政府の提案で国会に提出され, 参議院先議で同院は通過したものの衆議院では審査未了, 継続審査となった。後会に引き継がれていったが, 結局のところ廃案となっている。これは, ちょうど第1章第1節(参考)に記述した「財政法」の一部改正案の提出と同時期であり, 同じ経過を辿っている。以下に, 参考のためその経緯等を明らかにしておくこととする。

(1) 経緯

第22回国会(特別会 昭和30年3月18日~7月30日)において, 参議院の議員提案により「建設業法の一部を改正する法律案」が提出され, 第24回国会(通常会)まで継続審査案件とされてきていた。

同法案の内容は, 国, 公社, 公団及び地方公共団体の発注する建設工事契約について, 予定価格の10分の8の割合で最低落札価格を設け同価格以下の入札は無効とするものであった。建設業者の過当競争を防止し業界の秩序を保持しようとする趣旨であるが, 競争契約については最低価格入札を落札とする「会計法」の原則の規定を打ち破るもので, 競争の利益を失うことによる財政負担の増加や契約担当職員の不正の温床となる恐れがある等により, 政府においてはこれに強く反対をした。

しかしながら, 同法案の成立を図る動きは依然として衰えをみせず, 政府においては当時の与党である自民党の政調と協議を重ねた結果, 代案をもってあたることとし, 検討のうえ得た成案を政府提出法律案として, 昭和31年4月国会へ提出した。

(2) 内容

「会計法」第29条に次のような但書を加える案とされた。

「一定金額以上の建設工事契約については, 最低の価格の入札者がその価格

によっては当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるときは, 次順位の入札者を当該契約の相手方とすることができる」とし, 政令では, 契約審査委員会の意見を聞いて判定をすることを予定した。議員提案のように, いわゆるローアリミット制で国に有利な相手方までも無差別に排除するのではなく, 不履行が明らかと認められるような国にとっても不利益な場合に限って排除できることとしたものである。

(3) 法案の推移

第24回国会(昭和30年12月20日~31年6月3日)

昭和31年4月28日 法案提出, 参院大蔵委員会付託

5月23日 同委員会 可決

5月25日 参院本会議 可決

同日 衆院へ回付 同大蔵委員会付託

審査未了, 継続審査

第25回国会(臨時会 昭和31年11月12日~12月13日)

衆院大蔵委員会付託のまま 審査未了, 継続審査

第26回国会(昭和31年12月20日~32年5月19日)

上に同じく

審査未了, 継続審査

第27回国会(臨時会 昭和32年11月1日~11月14日)

上に同じく

審査未了, 継続審査

第28回国会(昭和32年12月20日~33年4月25日 解散)

33年4月18日 衆院大蔵委員会 可決

4月22日 衆院本会議 可決, 参院へ回付

4月25日 参院大蔵委員会付託

同日 衆議院解散により, 審査未了のまま廃案¹⁾

結局, 本法案は同じ会期内で両院一致の議決が得られずに廃案となった(会期不継続の原則)。しかし, 後に契約制度の抜本改正が行われた際(昭和36年), 本法案の趣旨は盛り込まれることになるのである(次節において詳述する)。

〔注〕

- 1) 「第24回国会制定法審議要録」(衆議院法制局), 714ページ。
「第25回国会制定法審議要録」(参議院法制局), 74ページ。
「第26回国会制定法審議要録」(参議院法制局), 698ページ。
「第27回国会制定法審議要録」(参議院法制局), 63ページ。
「第28回国会制定法審議要録」(参議院法制局), 596ページ。

第2節 契約制度の整備 (昭和36年における改正)

1 経 緯

(1) 国の契約制度については、「会計法」第29条のただ1カ条のみ契約方式について定められていたが、それも旧法(戦前の大正会計法)の規定をそのまま引き継いだもので、その後の状況の変化ともあいまって再検討の必要が認められていた。政府においては、財政制度審議会に付議しようやく成案を得て契約制度の抜本的な整備を行うこととし、「会計法の一部を改正する法律」(昭和36年法律第236号)が制定された。

(2) 財政会計に関する法制の整備状況をみると、新憲法制定後直ちに「財政法」及び「会計法」が制定され、両法を中心にしてまず「国有財産法」と「予算執行職員等の責任に関する法律」が、次いで昭和30年代初頭に「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」、さらに後述する「物品管理法」及び「国の債権の管理等に関する法律」が相次いで制定された。これによって、金銭、不動産、物品及び債権と国の財産の態様別に法律の形式は整えられたと認められる。しかしながら、内容的に見て問題意識をもたれていたのが最初に制定された会計法中の契約制度の規定であった。上述のとおり、旧法の規定をほぼそのまま受けついで形でいずれは規定の整備が必要との認識のもとに、新しい「会計法」にいわば単に席を移されたものであった。財政会計に関する法整備が進展するなかであって、この契約制度の整備が残されているという問題意識が広く関係者のなかに存在していたことが底流としてあったのである。

(3) 国の施策のなかで補助金行政については、補助金適正化法が制定され事務の改善が図られたことはすでに述べたとおりである(第3章第2節)。予算執行としては、広く物件の購入、役務の調達、施設整備等の工事請負などいずれも契約に係るものであり、とりわけ公共投資が逐年増大していくなかで、これら契約事務の適正化を図ることが早急に必要と認められ、現実的な面におい

ても契約制度の整備が喫緊の課題とされていた。¹⁾

ただ、契約制度は事柄の性質上弥縫的な改正というわけにはいかず、契約事務の全体を捉え整合性のある制度を構築しなければならないということで、政府においては諸外国の契約制度や各省庁の契約実態についての調査を実施するとともに、重要な会計制度であることにかんがみ財政制度審議会に付議する等慎重な検討が行われた。²⁾

(4) また、国の契約事務をめぐって、各年度における会計検査院の決算検査報告で不適正な事例の指摘が跡を絶たない状況にあった。なかんずく昭和29年7月には会計検査院長から各省各庁の長に対し、契約に係る検取事務の厳正な執行を期すべき旨の改善要求がなされた。³⁾ 次いで、昭和30年には、前節(参考)「会計法」の一部改正案の項で触れたように、建設業界の過当競争防止のため落札について最低価格制限制度(ローアリミット制)を導入しようとする「建設業法」の一部改正の議員提案が行われ、「会計法」の競争契約の本旨を没却するものとして憂慮した政府は対案としての「会計法」の一部改正を提案し、結局は両案とも廃案となった。⁴⁾

さらに、昭和33年には東宮御所の工事で1万円入札が現れ、これを自動的に落札決定することの是非をめぐって論議が行われ国会でも取り上げられて、早急な契約制度の改正が強く要請されるという事態に立ちいたったのである。⁵⁾

(5) 以上により、政府においては契約制度の抜本的な改正に踏み切ることとし、財政制度審議会における審議の結果をも踏まえ、ようやく成案を得て昭和36年3月「会計法」の一部改正案が国会(第38回国会)へ提出されたのである。同案は参議院先議とされ参考人の意見を聴取するなど慎重な審議を経て可決のうち衆議院へ回付されたが、残された会期も短く審査未了のまま廃案となった。改正法案は、次の第39回国会(臨時会)へ再提出され、同じく参議院から審議が行われたが両院において政府原案どおり可決、成立をみた。⁶⁾ なお、衆議院(大蔵委員会)において、中小企業者への配慮等を求める趣旨の附帯決議がなされている。⁷⁾

〔注〕

- 1) 『会計検査と監査』昭和32年10月号、6ページ。
2) 『会計検査と監査』昭和37年1月号、26ページ。

「財政制度審議会審議状況」(大蔵省資料)

年月日	付議事項	審議内容
昭和35年3月25日	契約制度の問題点	契約方式、落札方式、検査検取の諸問題
35年7月5日	監督及び検査	監督及び検査の制度の整備
35年9月6日	契約方式と落札方式	各契約方式及び自動的落札方式の改善策
35年11月12日	契約制度の改正案	審議結果を参考に作成された「法律案要綱」について

3) 「検取事務等の適正な執行について」(昭和29年7月6日会計検査院長)

「本院における会計検査の結果によれば、物件の購入、工事の請負等に関して検取(物件の製造または工事の進行中における監督を含む。)の処置が適切でないため、粗悪品の購入あるいは不良工事の施行または物品の数量不足あるいは工事の出来高不足等の事態を生じ、注文主である国において相当損害を被っている事実が毎年多数発見されている状況である。(中略)よって、毎年その跡を絶たないこの種不当事項の発生を防止し、予算執行の適正を期するために、検取に当たらせる者を予算執行職員等の責任に関する法律の規制に従って支出負担行為担当官の検取上の指揮監督の手續、方法等を明確にし、検取事務の厳正な執行を期すべきである。

右会計検査院法第34条の規定によって是正改善の処置を要求する。」

4) 『官庁契約法精解』(昭和38年、大蔵財務協会)、45ページ。

5) 前掲、『官庁契約法精解』、47ページ。

東宮御所の建設工事の入札において、予定価格数千万円であるものに対して1万円の入札が行われた。皇室に係る契約が特定業者のPRに利用される結果を招来することは好ましくないとして世上問題とする向きもあり、一体当該入札は有効なのか無効ではないのかの議論もあったが、当時の制度としては予定価格の範囲内で一番札の入札を自動的に落札とするものと解されており当該入札の排除は難しい情勢にあった。

結局、当該入札は取り下げられ、参加者の全員による共同受注の形で契約が行われた。

6) 国会の審議状況等

第38回国会(昭和35年12月26日～36年6月8日)

昭和36年3月2日	国会へ提出、参院大蔵委員会付託
5月19日	同委員会 可決
5月22日	参院本会議 可決
同日	衆院へ回付、同大蔵委員会付託 審査未了、廃案

第39回国会(昭和36年9月25日～10月31日)

昭和36年9月25日	国会へ再提出、参院大蔵委員会付託
10月19日	同委員会 可決
10月21日	参院本会議 可決
同日	衆院へ回付、同大蔵委員会付託
10月24日	同委員会 可決
10月25日	衆院本会議 可決、成立

(昭和36年11月22日公布, 法律第236号)

7) 衆議院大蔵委員会附帯決議(昭和36年10月24日)

「一 国の行う売買, 貸借, 請負その他の契約等本法の運用に当たっては, 各省各庁は, 中小企業者の不利益にならないよう資格要件策定その他について十分に配慮すべきである。

二 指名競争入札及び随意契約が拡大される傾向にあるが, これに伴う談合や不当行為のないよう業者と担当者の関係を十分規制するよう配慮すべきである。」

2 内 容

改正前においては, すでに述べたとおり「会計法」の「第4章 契約」に第29条の1カ条のみで, 契約方式について定められていたのであるが,¹⁾ 今回契約事務の管理から始まって第29条の12まで12カ条の規定が体系的に整備された(第29条は全文改正され, 第29条の12までの11カ条は, いわゆる枝番号条文の形で追加挿入された)。

(1) 契約事務の管理及び委任

ア 会計行為である契約事務の管理機関を各省各庁の長と定めている(第29条)。このような「会計法」上の管理機関の定めは, 歳入事務については第4条に, 支出負担行為及び支出については第10条に規定されているが, 契約事務については規定を欠いていた。しかしながら, 会計事務を含め所管の行政事務を担当する各省大臣が当然契約事務についても管理しているものと観念されており, これを法律上明確にし「会計法」上の歳入事務等との権衡を図るとともに, 次に定める契約担当官の事務委任の規定を導き出す根拠としての位置づけが与えられた。

イ 同条の「契約」及び「契約事務」の範囲について, どこまで包摂されるのかの問題がある。改正前の本条の規定を引き継いで, 「民法」の債権編に定める典型的な契約を例示し「売買, 貸借, 請負その他の契約」としている趣旨は, まず私法上の契約であって債権発生の原因となるものであり, そして売買, 貸借, 請負等との例示がされていることから有償双務契約を対象としていると解されている。

「会計法」は, 主に収入支出に関する手続きつまり金銭会計を中心に, その他国の財産価値の異動増減の原因となる諸行為について所要の規制を行う法規範であるから, その対象とする契約の範囲についても, 国の金銭その他財産価値の異動増減を伴わないものを含めることは意味のないことであり, 有償双務契約とする解釈は妥当と認められる。

次いで, 各省各庁の長がその権限に基づいて公法上の契約を行うが, これらは当該公法上の契約について定める各実定法規中にそれぞれよるべき基準, 取扱手続等が定められ, 「会計法」の契約制度の規定の適用範囲には属さないものである。したがって, 「会計法」上の契約の範囲は, このように国が統治権の主体としての立場にたつて締結するものではなく, 財産権の主体としての立場において私人と対等の関係で締結される私法上の契約であり, 公法上の契約は含まれないものと解されているのである。²⁾

本条は, 国の契約に関する事務の管理権限が各省各庁の長にあることを定めているのであるが, 「第10条の規定によるほか」と規定して本条における管理対象の契約事務を狭くしている。これは, 国の契約事務のうち支出の原因となる契約等の債務負担についてはすでに支出負担行為として管理権限が第10条に定められているので, 規定の重複を避け支出負担行為に係る契約については同条の定めるところによることとし, その他の部分については本条で管理することによるものである。その結果, 本条の対象となる契約は, ①収入の原因となる契約(国有財産または物品の売払契約等), ②資金前渡官吏が資金の前渡しを受けた範囲内で行う契約(すでに支出済み資金に係る契約で支出負担行為にあたらぬ。ただ分任支出負担行為担当官が委任されている場合は除かれる)及び③歳入歳出外の資金の受払いに係る契約ということになる。

本条で支出負担行為に係る契約が除かれても, それは本条の管理機関の規定と次条の契約事務の委任の2カ条のみのことで, 第29条の3以下の契約事務に関する実体的な諸手続規定については, 後述するように支出負担行為担当官を含め広く契約事務に適用されることとなっている。

ウ 契約に関する事務の委任, 代理または分掌について定められた(第29条の2)。

上記のとおり, 契約に関する事務は各省各庁の長が管理することとされてい

るが、実際にその執行までも各省各庁の長自らが行うことは困難であり、収入、支出または支出負担行為に関する事務の委任の場合と同様に、自省庁または他省庁の職員に事務を委任することができることとしている。また、委任された者(契約担当官)に事故がある場合(指定された官職にある者が欠けた場合を含む)には他の職員にその事務を代理させることができることとし(代理契約担当官)、契約事務の一部を分掌させることもできることとしている(分任契約担当官)。

改正前においては、各省庁で適宜契約事務の委任が行われていたものの必ずしも統一的ではなく、整備改善が必要と認識されていたのである。今回の改正により、他の会計事務と同様に上記の管理権限の規定とともに、事務の委任についても「会計法」上に明確に定められることとなった。

(2) 契約方式

ア 契約方式とは、契約の相手方の選定方法のことである。所期の契約目的に適った履行が確実に行われ、かつ、国にとって最も有利となる相手方を選定することが必要である。その選定いかんで当該契約の適否が決められることになるので、この契約方式は、契約制度のなかで最重要のものと認められ、改正前の「会計法」では第29条においてこの契約方式のみが定められていた。

イ 国の契約方式については、一般競争契約、指名競争契約及び随意契約の3方式が定められている(第29条の3)。そして、本条では契約担当官及び支出負担行為担当官を「契約担当官等」と総称することとし、本条で定める契約方式以下の契約制度に関する規定の適用については本法第13条の規定により委任された支出負担行為担当官を含めて遵守すべきこととされている(第29条の3、1項)。

一般競争契約は、公告によって多数の者の参加を求め、それらの者に申込み(入札)をさせる方法により競争を行わせ、国にとって最も有利な条件をもって申込みをした者を選定して、その者と契約を締結する契約方式であり、選定の過程がオープンなところから公開競争方式ともいわれている。公共的な立場で行う契約として公正の確保が重要であり、また財政的にも経済性を追求できることから最も優れた契約方式であると考えられる。しかしながら、不信用不誠実な者の参加により確実な履行が危ぶまれること、手続きが煩瑣であること

等により現実問題として実際の利用はきわめて少ない状況にあった。

ウ 指名競争契約は、特定数の者を通知によって指名し、その通知した者によって競争(入札)させ有利な者を選定し契約を締結する方式である。競争参加者を限定できるので不信用不誠実な者を排除でき、手続き面の負担も少ないのであるが、指名の片寄りや業者間の談合を容易にし競争の実を阻害するおそれ指摘される。

随意契約は、このような競争(入札)によることなく、当該契約の相手方として適当であると認められる特定の者を選定して契約を締結する方式である。手続き及び経費面の負担が少なく、信用、能力の確実な者を契約の相手方にできる反面、特定の者に偏し官商結託の弊害を招き国にとって不利益となるおそれが指摘される。

エ 改正前の第29条においては、一般競争契約を原則的な契約方式とし、指名競争契約及び随意契約を例外的なものとして定められていた。

今回の改正に際して、現実問題として実効性が乏しいと認められる一般競争契約の位置づけが検討されたところであるが、先進諸外国の多くは公開競争を原則としており、当時の国際行政学会における公契約制度に関する討議(1956年、マドリード)でも公開競争は「高度の道徳的原理を具現し、他方行政当局の仕事が容易にしかつ責任を軽減する」との結論を明らかにしていた。³⁾ 改正の方向を調査審議した財政制度審議会の検討結果は、従来どおり一般競争契約を原則方式として維持することとする……この際改めて一般競争制度の再認識を期待するとした。

結局のところ、国のなす契約の方式としては、機会均等かつ公正性及び経済性の原則に立ち、一般競争契約を原則方式として定められた。従来路線が踏襲されたわけであるが、難点とされていた不信用不誠実な者の参加を排除できるよう政令(「予算決算及び会計令」、以下「予決令」と略称する)において競争参加者の資格要件が整備された。その資格についても、契約実績、資本金額、従業員数その他財務状況といったいわば一般的な資格要件のほかに、個別具体の契約の実体に即し、たとえば特殊機械の保有、特殊技術者の有無等特別に補完的な資格要件を定め、その特別資格を有する者による一般競争契約(制限付一般競争契約ともよばれる)ができる途を開いている。このように、できる限り一般競

争契約が行いような方途が講じられている。

オ 改正前においては、国の契約はすべて一般競争契約によるべきこととされ、指名競争契約及び随意契約は但書でもって大蔵大臣に協議のうえで行うこととされていた。しかしながら、もともと契約の相手方となるべき者が少数であったりまたは特定の者のみである場合は、一般競争に付すまでもないかまたは付しえないわけで指名競争契約かまたは随意契約によらざるをえないところである。今回の改正で、このような場合には当然に指名競争契約かまたは随意契約によることとし、その他の場合はすべて一般競争に付すべきこととされた。このように、法律の規定ぶりとしては3方式並列の形とされたが、指名競争契約及び随意契約ができるのは特別の場合に限られており、一般競争契約が原則方式である実質に変わりはないと認められる。

カ 指名競争契約については、まず、当然に指名競争契約によるべき場合として、①契約の性質または目的により競争に加わるべき者が少数で一般競争に付する必要がない場合、②一般の競争に付することが不利と認められる場合であるとしている(第29条の3, 3項)。後段の不利と認められる場合の例としては、関係業者が通謀して一般競争の公正な執行を妨げるおそれがあることと、特殊構造の建築物等の工事または特殊の品質の物件等の買入れであって検査が著しく困難であること、契約上の義務違反があるときは国の事業に著しく支障をきたすおそれがあることがあげられる(予決令第102条の4)。次に、指名競争契約が可能な場合としては、契約の金額が少額その他政令で定める場合である(第29条の3, 5項)として手続きの簡素化の面での考慮がされている。政令では、予定価格が200万円を超えない工事または製造、同じく120万円を超えない財産の買入れ等のほか、随意契約によれる場合は指名競争に付することを妨げないと定めている(予決令第94条)。

また、指名競争契約方式の合理化のため、指名競争参加者に必要な資格を定めその有資格者に限って指名すること、指名については契約担当官等の裁量のみによることなく一定の指名基準に従って指名を行うこと、また従来5人以上とされていたのを改正後はなるべく10人以上指名することとされ、その執行の適正を期することとされた(予決令第95~97条)。

なお、一般競争または指名競争のいずれの場合も、競争を行う場合の具体的

方法については入札の方法によるべきこととし、また入札者はその提出した入札書の引換え、変更または取消しができないこととされている(第29条の5)。

これは、いったん提出した入札書の変更、取消し等を認めるときは、入札による競争の順位が変動し確定を困難にする等競争の秩序を乱し、その公正性を害するとともに、契約事務の画一的処理を困難にすることからと考えられる。

キ 随意契約については、まず、当然に随意契約によるべき場合として、①契約の性質または目的が競争を許さない場合、②緊急の必要により競争に付することができない場合、③競争に付することが不利と認められる場合であるとしている(第29条の3, 4項)。③の不利と認められる場合の例としては、現に契約履行中の工事製造等に直接関連する契約を当該契約者以外の者に履行させることが不利であること、随意契約により時価に比し著しく有利な価格で契約できる見込みがあること、多量購入で分割して買入れなければ売惜しみその他により価格を騰貴させるおそれがあること、急速に契約をしなければ機会を失または著しく不利な価格になるおそれがあることがあげられる(予決令第102条の4)。

次に、随意契約が可能な場合としては、指名競争契約と同様に契約金額が少額その他政令で定める場合であるとして手続き面の簡素化等が考慮されている(第29条の3, 5項)。政令では予定価格が100万円を超えない工事または製造、同じく60万円を超えない財産の買入れ等のほか、国の行為を秘密にする必要があるとき、農場、学校、試験所等の生産に係る物品を売り払うとき、外国で契約をするとき、学術または技芸の保護奨励のため必要な物件を売り払いまたは貸し付けるとき、公共用、公用または公益事業の用に供するため必要な物件を売り払いまたは貸し付けるとき等国の施策の必要からのものも改正前の規定から引き続いて認めたものがあり、さらに競争の延長としてのものとして、一般競争または指名競争に付しても入札者がいないか再度入札をしても落札者がいないとき、落札者が契約を結ばないときにおける当該落札金額の範囲内での随意契約等が認められている(予決令第99~99条の4)。

随意契約による場合には、競争による利益を享受することはできないが、随意契約に際しても、適正な契約の締結を求めて予定価格を設定すべきこととし、またなるべく2人以上の者から見積書を徴していわゆる見積合わせを行うべき

こととされている(予決令第99条の5, 第99条の6)。

(3) 落札方式

ア すでに述べたとおり、改正前においては第29条に契約方式のみ規定されていたから、落札決定について法律上は定められておらず、政令では同価入札の場合にくじで決すべき旨が規定されていた。同価でない場合は、当然に一番札の入札つまり売りの場合は最高の入札、買いの場合は最低の入札が落札となると解されていた。また、競争のための公告(指名競争の場合は、指名通知)は国の側の「契約の申込み」であり、相手方の入札がその価格による「承諾」であって、開札の結果予定価格の範囲内であれば契約は両者の意思の合致をみて成立するものとされていた。これは、いわば自動的落札決定方式ともいべきもので、契約担当官等に落札決定について全く裁量が与えられていなかったのである。そこで上記の1「経緯」(4)で述べたとおり、昭和33年12月東宮御所の工事請負の競争に係る1万円入札の際、これに自動的に落札決定される点論議が生じ結局は入札辞退で解決をみたが、契約制度の整備が強く要請されたところであって今回の改正における重要項目の一つとされた。

イ 自動的に落札決定する方式を改める前提として、「公告」の法律的な性格が従来国の側の契約の「申込み」と解されていたのを、前述の(2)「契約方式」の一般競争契約の規定で「……公告して申込をさせることにより競争に付きなければならない」と定め、公告が申込み以前の行為である「申込みの誘引」にあたることを明らかにした(第29条の3, 1項)。

そのうえで、落札決定の規定を法律上に明文化し、最低入札落札について特別の場合に留保しうるとする例外を置き、また交換契約等の特殊な競争についての規定を設けることとした(第29条の6)。

ウ まず、原則的な落札決定方式として、契約の目的に従い収入原因契約にあっては予定価格以上で最高の価格の入札者を、また支出原因契約にあっては予定価格以下で最低の価格の入札者をそれぞれ契約の相手方として決定するものと規定された(第29条の6, 1項本文)。同価入札のときは、直ちにくじを引かせて落札を決定することとしている(予決令第83条)。

これは、従来どおりの一番札落札で、公正が確保でき契約担当官等の恣意性

が排され反面その責任が軽減されるいわば単純明快な方式である。国は、一定の仕様や品質等のものを要求し、それが満足されればそれ以上の品質等は必要とせず、もっぱら価格の点で有利さを追求していく考え方に立ち、この一番札落札を原則方式としているところである。

エ しかしながら、この一番札の落札者と契約を締結することが不適切な場合、たとえばとうてい契約の履行がおぼつかないと認められたり、国の契約の相手方とすることが不都合な場合には、例外的に一番札落札を排除できるとされた。ただ、この一番札の排除は、一定の制限の下における例外として、公正の建前に反することのないよう慎重な手続きによって処理することとされている。すなわち、対象契約を1000万円を超える工事または製造の請負契約とし(予決令第84条)、落札予定者の申込み価格では当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるとき、またはその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すおそれがある著しく不相当であると認められるときは、予定価格の制限の範囲内で次順位の申込者を当該契約の相手方とすることができることとされた(第29条の6, 1項但書)。

オ 前者の場合は、著しい低価入札で当該契約の履行が危惧され、結果的に国が損害を被るおそれがあると認められるような場合である。その手続きとしては、低価の判断基準いわば要調査対象基準はあらかじめ各省各庁の長において定め、契約担当官等は開札の結果これに該当するとその者によって適正な履行が可能かどうかについて調査し、契約審査委員(予決令第69条各省各庁の長によって3人が指定される)の意見を聞いたうえで落札決定が行われる(予決令第85~88条)。このように、落札決定の特例方式は極力契約担当官等の恣意性を排除するよう考慮され、慎重な手続きを経て行うべきこととされている。そして、前節(参考)「会計法」の一部改正案〔廃案〕で述べたとおり、国は地方公共団体において認められているローアリミット制⁴⁾のように低価入札を無差別に排除することとせず、調査のうえ履行可能と認められれば契約の相手方として有利さを追求していく考え方に立って規定の整備が図られている。

カ 後者の場合は、上記の場合のような国の経済的な利益の確保という見地と異なり、公正な取引秩序の確保という見地からの落札方式の特例である。公正な取引秩序を乱すとはどのような場合か一義的には定めがたいが、たとえば

東宮御所1万円入札のように履行の確保上は問題がないとしても「著しく不適當」と認められるときは、国としてなんらかの対処ができるような途を開いておく必要があるとされたものである。これは、きわめて特異な事態に備えるためのものであり、相当厳密にかつ大局的な見地から判断されるべきこととして、契約担当官等は各省各庁の長に承認を求めて落札の決定をすることとしている(予決令第89条)。

キ 価格のほかその他の条件を加味した特殊な落札方式が定められている。すなわち、国の所有に属する財産と国以外の者の所有する財産との交換に関する契約その他その性質または目的から上記のような価格の競争によりがたい契約については、価格及びその他の条件が国にとって最も有利なものをもって申込みをした者を契約の相手方とすることができることとし、価格以外の条件についても競争の判定要素とできる特例を設けている(第29条の6、2項)。

国の財産の交換については、「財政法」第9条の規定により法律で定める場合以外は許されていない(交換の立法例としては、「国有財産法」と「国の所有に属する自動車の交換に関する法律」がある)。この交換契約の場合の落札決定について、交換に係る財産の受けまたは渡しのそれぞれの価格によらず両財産の交換差額を落札決定の尺度とし、それが国にとって最も有利な申込みをした者を落札者とすることができることとしている(予決令第91条)。

また、交換契約以外の「その他その性質または目的から前項の規定(価格競争の規定)により難い契約」としては、各種の契約が混合しているものや複雑な契約形態のものがあったときを考慮し、価格以外の条件を加味して当該契約に適した落札の決定ができるような途が開かれている。

(4) 保証金(入札保証金及び契約保証金)

ア 従来は政令で定められていた入札保証金及び契約保証金について、今回の改正でこれらの納付と国庫への帰属に関して法律上に明定することとされた。

まず、入札保証金については、入札者が落札者となった場合に、その契約を締結すべき義務を履行しないとき国が被る損害の填補を容易にするためのものである。契約担当官等は一般競争または指名競争に付そうとする場合においては、競争参加者に見積金額の100分の5以上の入札保証金を納めさせなければ

ならないとし、当該入札保証金は現金のみならず国債または確実と認められる有価証券その他の担保の提供をもって代えることができると定めている(第29条の4)。

イ 入札保証金は、相当の信用があつて契約を締結しないようなおそれがないとか、実質的に入札保証金を納付したのと全く同様と認められる場合には納付させないことができることとし、政令で①一般競争に参加しようとする者が保険会社との間に、国を被保険者とする入札保証保険契約を結んだとき、②各省各庁の長が定めた競争参加者の資格を有する者による一般競争に付する場合で落札者が契約を締結しないこととなるおそれがないと認められるときは、その全部または一部を免除できるとしている(予決令第77条)。なお、この免除規定は指名競争契約の場合も準用されるので、契約担当官等は同様に入札保証金を納めさせないことができる(予決令第98条)。

ウ 入札保証金は、競争参加者が落札者となった場合において、当該契約を締結すべき義務の履行を担保するためのものであり、落札者がその義務を履行せず契約を締結しなかった場合には入札保証金を国庫に帰属せしめることを法律上明定している(第29条の7)。

エ 次に、契約保証金については、国の契約の相手方の履行を確保するとともに、仮に当該義務の不履行があつた場合には国の損害賠償の補填を容易にすることを目的としているものである。すなわち契約担当官等は、国と契約を締結する者をして契約金額の100分の10以上の契約保証金を納めさせなければならないとしている。また入札保証金の場合と同様に、国債または確実と認められる有価証券その他の担保の提供をもって現金の納付に代えることができることとされている(第29条の9)。

オ 契約保証金の納付の免除については、①他の法令に基づき延納が認められる場合で確実な担保が提供されるとき、②契約の相手方が物品の売払代金を即納するとき(以上、第29条の9、1項但書)、③契約の相手方が保険会社との間に国を被保険者とする履行保証保険契約を締結したとき、④各省各庁の長が定めた競争参加者の資格を有する者と契約する場合でその必要がないと認められるときがそれぞれ定められている(予決令第100条の3)。

カ 納付された契約保証金は、これを納付した者がその契約上の義務を履行

しないときは国庫に帰属するものとされる。保証金については一般に損害賠償の予定と解されておりその前提に立って国庫帰属が定められているので、契約義務の履行がなかった場合国の実損額のいかんにかかわらず、契約保証金の国庫帰属によって損害賠償が処理されることになる。しかしながら、「損害の賠償又は違約金について契約で別段の定めをしたときは、その定めたところによるものとする」と規定し、特約によって損害額が契約保証金の額を超えるときは、その不足分について損害賠償の請求ができることとしている(第29条の10)。

前述の入札保証金については、「別段の定め」によって損害を填補しうるような特約を認めていない。入札保証金の場合は、一般に当該保証金額で損害の補填は十分と考えられたことによるものと思われる。

(5) 契約書の作成

ア 契約担当官等は、競争により落札者を決定したときまたは随意契約の相手方を決定したときは、契約の目的、契約金額、履行期限等を記載した契約書を作成しなければならないとし、後日の紛争や疑義の生ずることを防ぐため契約の内容を文書で明確にして証拠としておくこととしている(第29条の8, 1項)。しかし、特定の契約についてはその作成を省略できることとされ、具体的には政令で、契約金額が60万円(外国で契約するときは、100万円)を超えない契約、せり売り⁵⁾に付するとき、代金即納の物品売払契約、随意契約で各省各庁の長が契約書の作成を要しないと認めるときが規定されている(予決令第100条の2)。

イ 契約書を作成する場合においては、契約担当官等が契約の相手方とともに契約書に記名押印しなければ、当該契約は確定しないとしている(第29条の8, 2項)。

従来は、契約書の作成が政令で定められ、契約成立の要件とされていなかったことから、契約書は単なる証拠の作成と解されていたところ、今回その作成が契約成立の要件となる旨法律上で明らかにされた。

ウ わが「民法」においては、契約は両当事者の意思の合致、つまり申込みとそれに対する承諾があれば契約は成立し、契約書の作成といった要式行為は要求されない。国の契約については、前述のとおり契約書の作成をもって契約

が確定するという「民法」の特例規定が設けられ、これを国の契約の成立要件とされたわけである。

以上契約が確定するという意味を考えてみると、国の契約の場合には、まず、契約担当官等が競争によって契約を行おうとするときは、一般競争の場合にあつては公告により、指名競争の場合にあつては指名通知によってそれぞれ申込みを誘引して競争に参加させ、競争参加者は入札によって契約の申込みを行い、国の落札決定によって当該契約の本体である契約価格と主要な給付の内容が両者の合意で部分的に成立が認められ、本条によって契約書の作成が義務づけられそれをもって契約が確定するとしているので、契約書が作成され記名押印がなされることによって、契約の成立に係るすべての条件が充たされ、当該契約は完全に成立しかつ効力が生ずることとなる。このように契約が確定するという意味は、当該契約がすべて完全に成立し効力を生ずることになることを意味していると解せられる。

(6) 監督及び検査

ア 契約制度上における監督とは、工事または製造の請負契約の相手方の履行過程において、契約内容に適合した履行が行われるよう立会いによる確認及び必要な指示調整等を行うものである。検査とは、工事または製造に係る契約を含め物件の購入契約等において、契約の相手方の履行が終了する段階でその履行が契約内容に適合しているかどうかを確認する行為である。

すでに述べてきたとおり、国の契約事務手続は、まず契約方式に始まり落札決定、入札保証金や契約保証金の納入、契約書の作成等すべて契約の適正な履行を図るという目的を達成するための手続きの集積であるといえる。この監督と検査は、契約の最終段階においてその目的どおりの履行が行われているかどうかのチェックであり、これによって契約の適正な履行が確保されれば、国の契約はその目的を達成できることになるわけで重要な手続きと認められる。したがって、今回の改正において法律上に監督及び検査に関する規定が設けられた。

イ まず、監督については、契約担当官等が工事または製造等の請負契約を締結した場合には、それらの契約の適正な履行を確保するため自らまたは補助

者に命じて必要な監督をしなければならないとしている(第29条の11, 1項)。

監督の方法は、契約の相手方業者の工事等の施行に立ち会い、指示を与える等適切な方法によって行うこととされている(予決令第101条の3)。多くの場合は、監督に専門的技術的な知識が必要なことから、契約担当官等自身よりも専門的な補助者に命じて行わせているのが実情である。そして、これらの監督職員は、「予算執行職員等の責任に関する法律」第2条第1項第12号に規定する補助者として任命され、国損が生じた場合には弁償責任が課されることとなる。

ウ 次に、検査については、契約担当官等は工事もしくは製造の請負契約または物件の買入れ等の契約について、自らまたは補助者に命じてその受ける給付の完了の確認をするため必要な検査をしなければならないとしている(第29条の11, 2項)。検査についても、専門的な知識が必要なことから契約担当官等自身が行うよりも補助者をして実施させるのが通常である。また検査職員についても、「予算執行職員等の責任に関する法律」に定める補助者として弁償責任が課されることも同様である。なお、監督及び検査の厳正な執行を期するため、原則として監督職員と検査職員との間の兼職が禁止されている(予決令第101条の7)。

エ 監督または検査の一部省略について規定されている。すなわち、工事、製造等の請負契約または物件の購入契約において、契約の目的である物件の給付の完了後相当の期間内に、その物件につき破損等の事故が生じたときは取替え、補修その他必要な措置を講じる旨の特約があり、当該給付の内容が担保されると認められる契約については、監督または検査の一部を省略することができることとされる(第29条の11, 3項)。契約の相手方業者の社内検査能力等に委ねられるものについて、監督または検査の簡略化を図っているものであるが、実際には政令で大蔵大臣の定める物件(当時5万円未満)の購入契約について、数量以外の検査(品質、性能等)を省略できるとされている(予決令第101条の5)。工事、製造等の契約に係る監督については、省略が認められていない。

オ 監督及び検査は、前述のとおり契約担当官等が自らまたはその補助者に命じて実施するのが原則であるが、特別な必要があるときにおいては、契約担当機関以外の機関または組織によって実施できることとしている。

すなわち、高度の専門的知識や技術的能力が要求される場合には、自省庁ま

たは他省庁所属のたとえば試験研究機関または特別検査機関の職員に監督または検査を実施させることができる(第29条の11, 4項)。

さらに特別な必要がある場合には、国の職員以外の者に委託して監督または検査を行わせることができることとしている(第29条の11, 5項)。監督または検査の外部委託であり、その監督または検査の結果の確認等必要な事項は委託契約において明確にしておくことが求められる。

(7) 長期継続契約

ア 電気、ガス、水の供給または公衆電気通信の役務の提供を受ける契約について、翌年度以降にわたる契約を締結できることを定めている(第29条の12)。これらの契約は、いずれも継続的給付の契約であり官庁が存在する限り最少限度必要な物または役務の提供であって、「会計法」上に長期継続契約の債務負担権能を付与する規定を設け、これらの契約の合理的な処理を可能にしているものである。

イ 従来これらの契約は、毎年度の歳出予算で1年1年の契約を更新しながら給付等を受けていたのであるが、このような不自然な状況を解消するため「財政法」第15条第1項に定める「法律に基づくもの」として法律をもって債務負担の権能を与えることとしたものである。

しかしながら、これらの契約に基づく毎年度の給付等に係る支払いについては、毎年度の歳出予算に基づいて行われる。したがって、本条後段において「各年度におけるこれらの経費の予算の範囲内においてその給付を受けなければならない」と規定し、毎年度の歳出予算の金額を超過することのないよう配慮すべきこととされている。

本法の施行に関して必要な事項その他諸手続きについては、次の政省令に定められている。

○「予算決算及び会計令」(昭和22年勅令第165号)(契約制度の整備については、昭和37年政令第314号による一部改正がなされた(第7章「契約」第68条～第102条の5).)

○「契約事務取扱規則」(昭和37年大蔵省令第52号)

その後における国の契約制度の推移については、会計事務の簡素化の見地から、契約事務の代理等の改正、指名競争に付しまたは随意契約によることができる金額及び検査の一部省略ができる契約金額等物価上昇に応じた引上げが行われてはいるものの、上記の法律及び政省令の契約制度に関する規定は、ほぼそのままの姿で現在にいたっている。

その間、土木建設工事をめぐる談合事件が続発する等により、制度論的な問題提起もなされたが、一般競争を原則とする契約制度は遵守すべきことは当然とされた。また、政府調達に関する国際協定が締結され、政府及び政府関係機関の調達契約における内外無差別の原則と手続きの透明性が要求されたが、もともと公開の競争を原則とする「会計法」上の契約制度には適合しており支障は認められなかった。ただ、外国業者の参入を容易にするため必要な手続きに関する規定が、特別な政省令として制定された。⁶⁾

以上のとおり、公正性及び経済性を保持しつつ、落札決定方式の合理化や保証金について近代的な保険制度の導入を図る等幅広く契約制度の整備が行われた結果、その後の環境の変化や事態の推移にも対応できていると認められる。

〔注〕

1) 改正前の「会計法」の契約制度に関する規定

「第4章 契約

第29条 各省各庁において、売買、貸借、請負その他の契約をなす場合においては、すべて公告して競争に付さなければならない。但し、各省各庁の長は、競争に付することを不利と認める場合その他政令で定める場合においては、大蔵大臣に協議して、指名競争に付し又は随意契約にすることができる。」

2) 『新訂会計法精解』(昭和63年、大蔵財務協会)、386ページ。

3) 『会計検査と監査』昭和37年3月号、29ページ。

4) 前掲、『新訂会計法精解』、442ページ。

『逐条会計法概説』(昭和58年、大蔵省印刷局)、259ページ。

5) 前掲、『新訂会計法精解』、456ページ。

6) 「国の物品等の調達手続の特例を定める政令」(昭和55年政令第300号)。

「国の物品等の調達手続の特例を定める省令」(昭和55年大蔵省令第45号)。

第3節 銀行振込による支払制度 (昭和40年における改正)

1 経 緯

(1) 国の支出事務の合理化等を図るため、これまで隔地の債権者等への支払いの際について認められていた日本銀行に資金交付を行う支払方法を、債権者等の請求によりその預貯金の口座への振込みによる支払いを行う場合にもできるように、いわゆる銀行振込による支払いを可能とする「会計法」の改正が行われた。「会計法の一部を改正する法律」(昭和40年法律第42号)である。

(2) 昭和39年9月、第1次臨時行政調査会(会長佐藤喜一郎)の答申が行われ、政府においては直ちにその意見を最大限尊重することとし、検討のうえ逐次実施に移すこととされた。

同答申の「予算・会計の改革に関する意見」において、種々の勧告¹⁾が行われている中に会計事務の効率化として契約の適正化が掲げられ、「支払方法については、国民の利便の観点から、現行の小切手支払の原則を改めて、銀行振込等の制度を採用すべきである」とされたが、この点に関しては早急に採用する方向で検討することとされたのである。

(3) 「会計法」上国の支出については、現金の交付に代え日本銀行を支払人とする小切手(政府小切手)の振出し(国庫内移換えの支出の場合²⁾)は、国庫金振替書の交付)によることとされ、その小切手の振出しは債権者のためでなければならないとされている(第15条、第16条)。つまり若干不正確ではあるが、簡潔な言い方をすれば対外的な支払いは政府小切手の直接振出方法³⁾によることが原則とされている。この原則方式以外の支払いは、支出の特例⁴⁾として規定され、たとえば雑費等小口の支払いで現金交付による必要がある場合の資金前渡などが定められているが、銀行振込の場合も直接政府小切手の債権者への振出しではなく、債権者の預貯金口座への振込みに必要な資金を日本銀行へ交付するための同銀行に対する小切手の振出しであるので支出の特例として定められ

た。

(4) すなわち、「会計法」第21条第1項において、国の支出の特例として、隔地⁵⁾にある債権者つまり支出官の取引先日本銀行の所在地外にいる者に対して、日本銀行に資金を交付して当該債権者の銀行預貯金口座に支払金を振り込む方法により支払いを行わせることができることとされているが、今回この銀行振込による支払方法を、当地の債権者(支出官の取引先日本銀行の所在地にいる債権者)についてもとりうるように、換言すれば隔地、当地の別なく広く債権者の請求により銀行振込の方法による支払いができるよう改めることとされたのである。

(5) 改正法案は、第48回国会(昭和39年12月21日～40年6月1日)に提出され参議院先議で審議され、臨時行政調査会の意見及び国の会計事務合理化の状況等の諸点について質疑がなされたが、両院とも全会一致をもって可決、成立をみて昭和40年4月1日に公布、即日施行された。⁶⁾

〔注〕

1) 「第1次臨時行政調査会答申」(昭和39年9月)

「予算・会計の改革に関する意見」の項目

1 予算の編成及び執行の効率化

1. 予算編成の合理化
2. 事業別予算制度の導入
3. 予算執行の早期化及び弾力化
4. 決算の充実
5. 補助金等の合理化

2 特別会計及び政府関係機関の整備

1. 特別会計の制度運用の適正化
2. 政府関係機関の機能の明確化

3 会計事務の効率化

1. 会計機関の統合
2. 大蔵大臣の承認協議の簡素化
- * 3. 契約の適正化(この中に、「銀行振込」の指摘がある)
4. 物品・国有財産管理の効率化
5. 物品の集中調達
6. 複式簿記の採用

2) 国庫内移換えの支出の場合

一般会計から特別会計への支出のように国庫の内部における資金の移動の場合は、日本銀行の国庫預金の増減を伴うこととはならず、小切手を振り出すこととせず

庫金振替書の発行を行うこととされている。この国庫金振替制度は、現行「会計法」が制定された際(昭和22年)採用されたもので、旧会計法では国庫内部の移換えの場合も小切手振出しの方法で支出がなされていたのである。

3) 国の支出である政府小切手の振出しは、「会計法」第16条の規定により「債権者のため」でなければならないとされている。これは、「債権者に対し」と異なり、直接に債権者に対してではなくても、法律上支払いの効果が正当な債権者に及ぶようにという意味と解され、正当な受領権限を有する者(受任者)に対する交付であればよく、直接に債権者自体への交付でなくともよいわけである。しかし委任状を所持している者への小切手の振出しはきわめて稀であり、多くの場合は債権者への直接交付である。したがって、若干不正確ではあるが政府小切手の直接振出方法が原則と述べたわけである。

4) 「支出の特例」として、「会計法」上に定められているのは次のとおりである。

①資金前渡(第17条)、②年度開始前支出(第18条)、③国債元利払資金等の交付(第19条)、④繰替払資金の補填(第20条)、⑤隔地払等(銀行振込)資金の交付(第21条)、⑥前金払(第22条)、⑦概算払(同条)、⑧渡切費の支給(第23条)、⑨過年度支出(第27条)

なお、別に特別会計法上に定められたものとして「委任経理」(「国立学校特別会計法」第17条)がある。

5) 「隔地」の範囲については、「支出官等が隔地者に支払をする場合等における隔地の範囲を定める省令」(昭和30年大蔵省令第15号)により、支出官が振り出す小切手の支払店である日本銀行(本店、支店または代理店をいう)の所在する市町村または特別区の区域外の地域とすると定められている。

6) 「第48回国会制定法審議要録」(参議院法制局)、101、102ページ。

2 内 容

(1) 改正前の「会計法」第21条第1項においては、「隔地者に支払をしようとするときは」必要な資金を日本銀行に交付して、支払いをなさしめることができると規定されていたが、今回隔地者に限らず広く債権者の請求によって、その預貯金口座に振込みができるよう同項を改め、「債権者に支払をする場合において、政令で定める場合に該当するときは」とし、政令では、①隔地の債権者に対し支払いをする場合、②債権者の預金または貯金への振込みの方法により支払いをする場合と規定された(予決令第48条の2)。¹⁾

(2) 銀行振込の手続きについては、「支出官事務規程」(大蔵省令)の定めるところにより、支出官が必要な金額について、日本銀行を受取人とする小切手(数人の債権者の場合は、その合計金額を券面金額とする)を振り出し、これに国

庫金振込請求書を添えてその取引店に交付し、一方当該債権者に対しては国庫金振込通知書を送付することとされている。日本銀行は、支出官から国庫金振込請求書を添え小切手の交付を受けたときは、領収証書を支出官に交付し、その金額を歳出金として払い出し、請求に係る振込みの手続きをすることとされている。

なお、債権者の請求に係る振込先の銀行等金融機関は、日本銀行からの振込処理が可能でなければならないので、日本銀行の指定した金融機関とされている。

(3) その後、この銀行振込による支払いについては、昭和49年度の公務員給与改定の際、国の給与支払事務の簡素合理化のため、職員給与の口座振込制の導入を図ることが決定され以後実施されてきている。

(4) また、「会計法」第21条第2項の出納官吏²⁾への資金交付の場合についての準用規定も今回同時に改正された。出納官吏への資金交付の場合も銀行振込を可能とするもので、同項中「隔地の出納官吏」とあるのを「政令で定める出納官吏」とし、政令では、「資金を日本銀行に預託する出納官吏以外の出納官吏とする」とされた(予決令第48条の2, 2項)。

日本銀行に預託する出納官吏に対しては、このような銀行振込または隔地送金といった手続きを必要とせず、支出官が国庫金振替書を日本銀行に交付し国庫内の移換えを行えば足りることから、日本銀行に預託金を有しない出納官吏に対する支払いの形態として規定されているものである。

〔注〕

1) 昭和40年2月2日、参議院大蔵委員会において本法律案の提案理由説明として、次のとおり述べられている。

「従来、国の債権者に対する支払いは、支出官が日本銀行を支払人とする小切手を振り出し、これを債権者に交付することにより行われるのが建て前になっておりますが、特例として、「会計法」上隔地者と称している者、すなわち、支出官の取引先である日本銀行の所在地外にいる債権者に対して支払いをする場合に限り、支出官は、支払いのため必要な資金を日本銀行に交付し、日本銀行をして支払いを行わせることができるとなっているのであります。

この場合の日本銀行の支払方法といたしましては、銀行または郵便局の窓口を支払場所とするもの並びに債権者の請求によりその居所あてに送金するもの及び銀行振込み、つまり債権者の指定する銀行の預貯金口座に支払金を振り込むもの等がございま

す。

今回の改正は、ただいま申し述べました銀行振込みによる支払方法を、支出官の取引先である日本銀行の所在地にいる債権者に対する支払いにつきましても取り入れることといたしまして、国から支払いを受ける債権者の利便及び国の支出事務の合理化等を図ることといたそうとするものであります。」

2) 「出納官吏」とは、国の会計機関で現金の出納保管をつかさどる職員をいうとされている(「会計法」第38条)。その職務内容によって、次のとおりに区分されている。

- ① 収入官吏 歳入金の収納を職務とする。
- ② 資金前渡官吏 諸種の現金の支払いをするため支出官から前渡された資金を出納保管することを職務とする。したがって、現金の出納保管のほか、予算の執行としての支払いの事務も行うものであり、本節でいう出納官吏はこれに相当する。
- ③ 歳入歳出外現金出納官吏 国の保管する歳入歳出外現金の出納保管を職務とする。
- ④ 繰替払等出納官吏 その取扱いに係る歳入金、歳出金及び歳入歳出外現金を一団として交互に繰替使用するものである。

第4節 予算繰越手続の事務委任等 (昭和45年における改正)

1 経緯

(1) 国の会計事務の簡素効率化を図るため、繰越明許費に係る翌年度にわたる債務負担の手続きに関する事務を所属の職員等に委任できることとする等の「会計法」の一部改正が行われた。しかし、その立法形式については、今回の改正が広く行政事務の簡素効率化の観点からのものとして行われることから一括法の中で措置された。「許可、認可等の整理に関する法律」(昭和45年法律第111号)第6条による改正である。

(2) 第1次臨時行政調査会の答申(昭和39年9月)について、政府においてはこれを最大限尊重することとし、検討のうえ逐次実施に移すこととされた。すなわち、財政会計制度について見れば「予算・会計の改革に関する意見」における諸勧告¹⁾の中で、前節において記述した銀行振込制度の採用及び後述する物品管理事務の簡素合理化については直ちに実施することとされ、昭和40年における法律改正によりそれぞれ措置されたところである。

(3) その後、昭和40年5月に行政制度及び行政運営の改善に資するため行政監理委員会が設置され、次いで、昭和41年6月には内閣機能の強化のための「内閣法」の一部改正が国会の修正を受け成立、公布され、結局は内閣官房長官の国务大臣への昇格のみが実現した。当時の佐藤内閣としては、さらに強力に行政改革を推進することとし、昭和42年12月「各省庁の一局削減について」、「今後における定員管理について」及び「特殊法人の整理について」のいわゆる行政改革3方針²⁾を閣議で決定し、昭和43年度を改革の第一歩と位置づけた。

(4) 上記の「今後における定員管理について」の定員削減に資するため、同閣議決定中の3項で「特に会計、人事等の内部管理事務の簡素化については、関係各機関において検討を進める」こととされた。直ちに、各省庁会計課長会議において「会計事務簡素化促進協議会」³⁾が設置され検討が進められ、早急

に実施可能な政省令の改正事項から逐次実施することとされた。

また、全体の行政改革の流れとして、昭和43年2月「今後における行政改革の推進について」の閣議決定が行われ、「政府は、最近における社会経済情勢の変動にかんがみ、現下の行財政の硬直化を打開し、行政需要に即応する簡素にして能率的な行政の態勢を整え、真に国民のための行政を確保するため、臨時行政調査会の改革意見の趣旨を尊重しつつ、行政の組織及び運営その他制度の全般について、おおむね3ヶ年を目途とする行革計画を樹立して、強力にその実現を図るものとする」とされたが、これに基づきさしあたり検討を終えたものについて行政改革計画(第1次)⁴⁾が閣議決定された(昭和43年10月)。

(5) 上記の行政改革計画(第1次)において「会計事務簡素化計画」37事項が定められ、債権管理事務は原則として歳入徴収官が行うこととする等両制度の一元的な執行、税外収入についての納付委託制度の採用、繰越明許費に係る翌年度にわたる債務負担の事務手続の委任、会計機関の設置変更に関する大蔵大臣への協議の整理縮小、自動車交換のほか耐久消費財についても交換の途を開くこととする等の事項が掲げられた。

このうち、政省令の改正に関する項目が早期に実施され、昭和43年度19事項、昭和44年度8事項の計27事項が措置済みとなった。⁵⁾

(6) 「会計事務簡素化計画」で未実施10事項のうち、今回昭和45年度における措置として、繰越明許費に係る翌年度にわたる債務負担の事務手続について所属する職員等への委任等法律改正を要するものについて、一括法である「許可、認可等の整理に関する法律」⁶⁾の中で第6条が「会計法」の一部改正、第7条及び第8条が「物品管理法」及び「国の債権の管理等に関する法律」の一部改正として措置された。

同法律案は、第63回国会に提出され、臨時行政調査会指摘事項の整理促進の状況等についての質疑が行われたが両院とも全会一致をもって可決、成立をみている。⁷⁾

〔注〕

- 1) 「予算・会計の改革に関する意見」に掲げられた項目。前節の1「経緯」〔注〕1)参照。
- 2) 行政改革3方針(昭和42年12月15日閣議決定)の概要「各省庁の一局削減について」

各省庁の削減対象の局名を具体的に示し、たとえば行政管理庁では行政管理局と統計基準局を統合し、大蔵省では理財局と国有財産局を統合する等、計18局を削減することとし、関係法律の改正を一法律案にとりまとめ提出する。

「今後における定員管理について」

1. 国家公務員の規定定員を3年間に5%を目途として計画的削減を行う。
2. 定員管理の弾力的、合理的運営を図るため、現行の各省庁ごとの設置法による定員規制を改め、各省庁を通じた総定員のみを法定し、その範囲内で各省庁ごとの定員を政令で定めることとし、関係法律案を国会に提出するものとする。
3. 事務の機械化、補助金、許認可等の整理等事務の簡素能率化を推進することとし、特に会計、人事等の内部管理事務の簡素化については、関係各機関において検討を進める。

「特殊法人の整理について」

北海道地下資源開発株式会社の民営化、日本学校給食会の廃止、東北開発株式会社のあり方の検討および日本蚕糸事業団の統合等

以上により、各省庁一局削減については、方針どおり18省庁にわたる削減を一括法の立法形式で第58回国会へ提出し成立をみた。「行政機構の簡素化等のための総理府設置法等の一部を改正する法律」(昭和43年法律第99号)である。

また、定員管理のためのいわゆる総定員法については、同国会へ法案を提出したものの審査未了、廃案となり、ようやく第61回国会において成立をみた。「行政機関の職員の数に関する法律」(昭和44年法律第33号)である。

- 3) 「会計事務簡素化促進協議会」の設置について(昭和42年12月各省各庁会計課長申合せ)
 1. 協議会は、会計事務の簡素合理化のための具体的な方策を検討し、その実施の推進を図るものとする。
 2. 協議会は、各省各庁の会計課長、会計検査院法規課長、行政管理庁管理官、主計局法規課長、同司計課長、同給与課長及び国有財産局総務課長をもって構成する。
 3. 必要があるときは、幹事会または小委員会を設けることができる。
 4. 協議会の庶務は、主計局法規課において処理するものとする。
- 4) 「行政改革計画(第1次)」(昭和43年10月8日閣議決定)の要点
 1. 許認可及び報告等の整理
 2. 行政事務の下部機関への委任または地方公共団体等への移譲
 3. 会計事務及び人事事務については、別紙のとおり整理簡素化する(「会計事務簡素化計画」)。
- 5) 昭和43及び44年度における「会計事務簡素化計画」の実施状況(第1次法令改正)(昭和43年10月)
 - ① 「予算決算及び会計令の一部を改正する政令」(昭和43年政令第301号)

資金前渡対象経費の範囲の拡大、出納官吏の帳簿・金庫の検査員として都道府県の吏員の任命等
 - ② 「国の債権の管理等に関する法律施行令の一部を改正する政令」(同年政令第302

号)

債権管理機関の設置、変更の際しての大蔵大臣の協議手続の廃止、債権管理簿の法定様式の廃止等

- ③ 「国の所有に属する自動車の交換に関する法律施行令の一部を改正する政令」(同年政令第303号)

大蔵大臣への協議及び通知を廃止する。
 - ④ 「国庫金振替書その他国庫金の払出しに関する書類の様式を定める省令」(同年大蔵省令第51号)

国庫金振替書及び国庫金送金関係書類の様式を統一し、これを複写方式に改める。
 - ⑤ 「会計事務簡素化のための債権管理事務取扱規則等の一部を改正する省令」(同年大蔵省令第52号)

収入官吏の払込期限の緩和、支出官等の交替の場合の通知手続の簡素化、線引小切手の採用等

(第2次法令改正)(昭和44年2月)

 - ① 「予算決算及び会計令の一部を改正する政令」(昭和44年政令第23号)

歳出予算の繰越事務の簡素化として、繰越計算書附属参照書の添付を廃止。繰越手続に関する事務の委任を支出官から支出負担行為担当官へ変更するとともに、大蔵大臣への協議を廃止する等
 - ② 「債権管理事務取扱規則の一部を改正する省令」(昭和44年大蔵省令第1号)

債権管理官の作成に係る債権現在額通知書と債権管理計算書(会計検査院計算証明規則)の様式の統合調整等(同時作成による事務の簡素化)

(第3次法令改正)(昭和44年12月)

 - ① 「予算決算及び会計令の一部を改正する政令」(昭和44年政令第298号)

会計機関の設置または変更についての大蔵大臣への協議の縮小、出納官吏等の異動の場合の事務引継に関する規定の整備、契約書の作成を省略できる随意契約の範囲の拡大(金額60万円→100万円に)
 - ② 「国の特定の支払金に係る返還金債権の管理の特例等に関する法律施行令の一部を改正する政令」(同年政令第299号)

恩給、遺族年金等郵政官署において取り扱うものに係る返還金債権の管理の特例の範囲を拡大する(その発生から6月までの間における納入の告知と督促)。
 - ③ 「物品管理法施行令の一部を改正する政令」(同年政令第300号)

物品の分類及び細分類の設定または変更についての大蔵大臣への通知の廃止等
 - ④ 「会計事務簡素化のための歳入徴収官事務規程等の一部を改正する省令」(同年大蔵省令第60号)

納入告知書の記載の簡略化、債権現在額報告書に記載する債権の種類等の整理等
- 以上の法令改正のほか、会計事務の委任及び契約事務等に関する大蔵大臣通達等の改善も行われ、この間において簡素化計画37事項のうち27事項が措置済みとなった。引き続き第4次及び第5次の法令改正が昭和45及び46年度にわたって行われることになるが、いずれも法律措置を要するものであり、本節以下において制度改正として

内容を解説することとなる。

6) 「許可、認可等の整理に関する法律案」についての政府の提案理由説明の要旨(昭和45年3月26日衆議院内閣委員会)

「法律案の内容は、第一に、許可、認可等による規制を継続する必要が認められないものについてはこれを廃止し、第二に、規制の方法または手続の簡素化を図ることが適当と認められるものについては規制を緩和し、第三に、下部機関において迅速かつ能率的に処理することを要するものについては処分権限を地方支分部局の長または都道府県知事等に委譲し、第四に、統一的に処理することが適当と認められるものについては、これを統合することとしている。

以上により、廃止31、規制緩和29、権限委譲22、統合2、合計84について、49法律にわたり所要の改正を行うものである。」

7) 「第63回国会制定法審議要録」(衆議院法制局)、119、256、257、379ページ。

2 内 容

(1) 「許可、認可等の整理に関する法律」(昭和45年法律第111号)は、前述のとおり許認可に関する行政事務の整理簡素化のための諸法律の改正のみならず、行政改革計画に基づきその一部とされる「会計事務簡素化計画」に掲げられた会計関係法律の改正事項も盛り込まれ、同法第6条において「会計法」の一部改正、第7条において「物品管理法」の一部改正、第8条において「国の債権の管理等に関する法律」(以下において「債権管理法」と略称する)の一部改正がそれぞれ行われた。

本節では、第6条の「会計法」の一部改正について記述し、第7条の「物品管理法」の一部改正及び第8条の債権管理法の一部改正については次章のそれぞれの節に譲ることとしたい。

(2) 「会計法」の改正点の第一は、繰越明許費に係る翌年度にわたる債務負担の手続きに関する事務の委任である(同法第46条の2及び第48条改正)。

翌年度にわたる債務負担の制度は、国会の議決を経た繰越明許費に係る歳出予算について、予算の執行上やむをえない事由があるときは、大蔵大臣の承認を経て翌年度にわたって支出すべき債務を負担することができることとされているものである(財政法第43条の3)¹⁾しかし、これについては特殊な予算執行の方法であるということから、この翌年度にわたる債務負担の手続きに関する事務

は、まず大蔵省にあってはその承認の事務を所属の職員に、各省各庁にあってはその申請の事務を当該各省各庁もしくは他の各省各庁に所属する職員または都道府県知事もしくは吏員に、それぞれ委任することは認められてはいなかった。したがって、各省庁の職員が翌年度にわたる債務負担を必要とするときは、そのつど各省各庁の長から大蔵大臣に承認申請をするよう上申することが必要であり相当の日数を要する等事務処理に迅速さを欠いていたのである。

(3) その事務処理の改善を図るため、「会計事務簡素化計画」にこの翌年度にわたる債務負担の承認申請及びその承認に関する事務手続の簡素化が掲げられ、今回の「会計法」の改正により措置された。翌年度にわたる債務負担の実体規定は「財政法」の定めるところであるが、予算繰越手続及びその承認事務の委任については「会計法」に定められており、同法の改正が必要であったわけである。

改正の内容は、①各省各庁の長は、「財政法」第43条の3に規定する翌年度にわたる債務負担についての承認の申請の手続きに関する事務を、当該各省各庁所属の職員もしくは他の各省各庁所属の職員に、または都道府県の知事もしくは吏員に委任できることとする。②大蔵大臣の方は、その承認に関する事務を大蔵省所属の職員に委任できることとする。これにより、各省各庁の地方出先機関または都道府県と大蔵省の財務局との間において、翌年度にわたる債務の負担についての申請と承認が、他の歳出予算の繰越手続と同様にスムーズに行えることとなったわけである。²⁾

(4) 「会計法」の改正点の第二は、歳入の徴収に関し納入の告知を行わない場合の規定を設けたことである(同法第6条改正)。

「会計法」第6条において「歳入徴収官は、歳入を徴収するときは、これを調査決定し、債務者に対して納入の告知をしなければならない」と定められているので、文理上は国の歳入徴収についてはすべて納入の告知行為を要すると解せざるをえないのであるが、同条はいわゆる大正会計法の規定をそのまま受け継いだものであって、歳入徴収の原理原則を定めたものと考え、申告納付等で納入の告知が困難または不適當な場合にはこれを行わない例外が認められていた、つまりは不可能な事柄までも要求しているものではないと解されていたのである。

(5) 後述することになるが、債権管理法が制定され(昭和31年)、債権管理官から歳入徴収官への納入告知の請求の規定が定められたが、その告知の請求を要しない債権が各別に規定された。今回の許認可等整理法第8条による債権管理法の改正で、債権管理機関と歳入徴収機関とが統合されることに伴い、「会計法」の納入告知の規定の整備が必要とされた。

この改正自体は、「会計事務簡素化計画」に掲げられたものではないが、債権管理機関と歳入徴収機関との統合が同計画の対象として措置されたものである。その関連改正ということになる。

(6) 改正は、「会計法」第6条の規定に「政令で定めるものを除き」の文言を挿入することとし、政令で納入告知を要しない場合を定めうるようにされた。具体的には、「予算決算及び会計令」に新たに第28条の2の規定を設け次の内容を定めている。

- ① 債権管理法施行令第9条第2項に掲げる債権の収入 債権の発生と同時に納付され直ちに消滅するような債権、たとえば入園料、入場料等に係る収入である。
- ② 申告納付される労働保険料の収入 申告納付である。
- ③ 郵便振替払込料金の収入 加入者口座から控除して徴収される。
- ④ 公務員宿舍使用料収入 給与の額から控除して徴収される。
- ⑤ 防衛庁職員の食事代、被服費等の払込金収入 上に同じ。
- ⑥ 印紙により納付される国民年金保険料収入 印紙納付である。
- ⑦ 納付書により自主納付される健康保険、厚生年金保険等の各保険料収入 任意継続被保険者として自主的に納付される。
- ⑧ その他大蔵省令で定める歳入 出納官吏から納付される収入等

〔注〕

- 1) 「繰越明許費に係る翌年度に亘る債務負担の制度」(「財政法」第43条の3)

歳出予算は単年度限りの支出権能を付与されたものであるから、繰越明許費に係る歳出予算に基づいて工事請負契約等の債務の負担をする場合においても、その支出が翌年度にわたるときはその部分について繰越しの承認を経ていったん翌年度に繰り越した後、あらためて繰越額に係る単年度の債務負担をするつまり契約をしなおすことになる。しかしながら、このように年度を分けて一つの工事契約を分割して契約させることはきわめて不合理であると考えられる。

このような事情にかんがみ、予算の効率的な執行を図るため昭和29年の「財政法」改正により本条が設けられ、繰越明許費に係る歳出予算について、予算の執行上やむをえない事由があるときは、大蔵大臣の承認を経て翌年度にわたって支出すべき債務を負担することができることとされた。この点については、第1章第1節「歳出予算繰越制度の合理化」の項を参照されたい。

- 2) 「歳出予算の繰越しの承認及び繰越明許費の金額について翌年度にわたって支出すべき債務の負担の承認に関する事務の委任について」(昭和59年歳計第2291号—大蔵大臣から各省各庁の長あて)の通達が発出されている。

同通達によれば、歳出予算の繰越承認に関する事務委任及び繰越明許費の金額について翌年度にわたって支出すべき債務の負担の承認に関する事務委任のいずれも、財務局長、福岡財務支局長及び沖縄総合事務局長に委任することとされている。

『繰越・決算事務必携』(平成5年、大蔵財務協会)、293、294ページ。

第5節 会計事務の内部委任制度の創設等 (昭和46年における改正)

1 経緯

(1) 前節と同様に、第1次行政改革計画に基づく「会計事務簡素化計画」に掲げられた事項を実施するための「会計法」等の一部改正である。すでに述べたように、同簡素化計画については政省令以下で措置しうるものから逐次実施に移され、次いで法律措置を要するものは前節記述のとおり昭和45年における改正で措置された。

引き続き、今回昭和46年における改正では、会計事務の迅速かつ円滑な処理を図るためにその事務の一部を所属の職員に内部的に委任して処理させることができる制度を設けるとともに、本官である会計機関に事故がある場合に認められていた代理官制度を、会計事務の円滑な遂行を図るために分任官である会計機関にも認めることとし法律措置が講じられた。

そして、その立法形式についても前節と全く同様に一括法である許認可等整理法の中で措置された。「許可、認可等の整理に関する法律」(昭和46年法律第96号)第5条から第10条までによる改正である。

(2) 「会計事務簡素化計画」で未実施の事項のうち、今回昭和46年度における措置として、会計事務についての専決または代決つまり内部委任と現行の自動車のほか耐久消費財についても交換の途を開くこととする法律措置について、一括法である「許可、認可等の整理に関する法律」¹⁾の中で第5条が「会計法」の一部改正、第6条が「予算執行職員等の責任に関する法律」の一部改正、第7条が「郵政事業特別会計法」の一部改正、第8条が「国税収納金整理資金に関する法律」の一部改正、第9条が「物品管理法」の一部改正、第10条が「国の債権の管理等に関する法律」の一部改正、そして第11条は、本節における解説の対象外であるが「国の所有に属する自動車の交換に関する法律」の一部改正が行われた。

同法律案は、第65回国会に提出され、臨時行政調査会の答申との関係及び今後の整理方針等についての質疑が行われたが両院とも全会一致をもって可決、成立をみている。²⁾

〔注〕

1) 「許可、認可等の整理に関する法律案」についての政府の提案理由説明の要旨(昭和46年3月23日 衆議院内閣委員会)

「法律案の内容は、第1に、許認可等による規制を継続する必要性が認められないものの廃止、第2に、規制の方法または手続の簡素化を図ることが適当と認められるものについての規制の緩和、第3に、下部機関等において迅速かつ能率的に処理することが適当と認められる事務処理権限の委譲、第4に、統一的に処理することを要するものについての統合である。

以上により、廃止22、規制緩和32、権限委譲15、統合1の計70について、30法律にわたり所要の改正を行うものである。」

2) 「第65回国会制定法審議要録」(衆議院法制局)、238、381ページ。

2 内容

(1) はじめに

今回のいわゆる許認可等整理法は、前述のとおり前年度の法律の場合と同様に「会計事務簡素化計画」に掲げられた会計関係法律の改正事項が盛り込まれ、同法第5条における「会計法」の一部改正のほか第11条まで「物品管理法」及び債権管理法等の一部改正が行われた。このうち、第11条の「国の所有に属する自動車の交換に関する法律」の一部改正についてはすでに第2章第2節で触れたとおり事柄が異なるものであるが、第10条までの「会計法」のほか5法律の改正については会計事務の内部委任等会計機関全般に関する制度改正であって同じ内容のものであるので、本節において統一的に説明することとしたい。

(2) 分任会計機関の事務の代理

ア 現行の会計機関には、本官である会計機関とその代理官及び分任官の3種類設けられるのが一般である。代理官は、本官に事故がある場合(たとえば、長期の出張または療養等)または本官としての指定官職にある者が欠けた場合において臨時にその事務を代理する会計機関として設置されるものである。分任

官は、たとえば遠隔地にある官署の分掌事務に関する会計事務を行わせる場合等本官の行う事務の一部を分掌する会計機関として設置されるものである。

このように、代理官は本官である会計機関について設置され分任官には認められていなかったのである。¹⁾しかし、分任官についても事故等がある場合には程度の差はあれ事務処理上の困難な事情は同様であって、今回の許認可等整理法による「会計法」等の一部改正により分任官についてもその代理官を設けることができることとされた(「会計法」第46条の3創設等)。

イ 今回の改正で分任官にも代理官が設けられたことに伴い、代理官の呼称の方法が改められている。従来は、本官のみの代理官であったので、たとえば「代理歳入徴収官」といったように代理の文言を上部に冠した呼称であったが、これでは分任官の場合には「代理分任歳入徴収官」といったことになり「代理官」なのか「分任官」なのかまぎらわしいとの考えから、一般の「事務代理」の呼称と同様に「代理」の文言を会計機関名の末尾に付することとされた。すなわち、本官である「歳入徴収官」の代理官は「歳入徴収官代理」とし、「分任歳入徴収官」の代理官は「分任歳入徴収官代理」とよぶこととされたのである。

以上により、分任官制度のない会計機関(支出負担行為認証官と支出官)を除きその他の一般の会計機関にあつては、これまで「本官」、「代理官」、「分任官」の3種類であったのが、改正により「本官」、「本官代理」、「分任官」、「分任官代理」の4種類になったわけである。²⁾後述する会計事務の内部委任とともに、各省庁の会計事務の実情に適合するよう機能的な事務処理体制とすることを意図したものとされている。

(3) 会計事務の内部委任制度の創設

次は、今回の改正の中心ともいべき会計事務の内部委任制度の創設である。

ア 国の会計事務は、各省各庁の長から委任を受けもしくはその分掌またはこれらの代理を命じられた会計機関によって処理される。会計機関に権限と責任を集中することによって、正確、厳正かつ秩序ある事務処理を意図したものと考えられる。

しかし、会計事務も複雑かつ大量化してきており、その円滑かつ適正な処理

を図るためにはすべて会計機関に集中して執行するのではなく、軽微な経常的事務についてはその処理権限と責任を所属の職員にいわば内部的に再委任して処理させる方がむしろ適切と認められる。会計機関としては、重要な事案について傾注して事務処理が行えることになる。

以上により、今回の「会計法」の改正により上述の「代理」の規定の整備とあわせて、あらたに会計事務の内部委任について定められた(「会計法」第46条の3等)。³⁾

イ 会計事務の内部委任とは、官庁内部の事務処理方法として会計機関が自らその事務を処理せず、一部については所属の職員に処理させることをいう。会計事務の内部的な処理であるから、その処理は対外的には会計機関の行った行為とされる。内部委任を受けた職員は会計機関の名において当該会計機関の事務を処理することとしている。

内部委任の対象となる会計事務は、命令系統の会計機関の事務に限られ、出納官更などの執行系統の会計機関の事務については認められていない。たとえば現金の出納保管については、その物を自己の支配下において排他的、独占的に管理するのでなければ的確な出納保管は期しがたいところであり認めないこととされている。

したがって、法律上会計事務の内部委任ができる対象を次のとおり定めている。

- ① 歳入徴収官または分任歳入徴収官(これらの代理官を含む。以下各号とも同じ)
- ② 支出負担行為担当官または分任支出負担行為担当官
- ③ 支出負担行為認証官
- ④ 支出官
- ⑤ 契約担当官または分任契約担当官

ウ また、法律上は「政令で定めるところにより」上記の者の「事務の一部を処理させることができる」とし、事務の一部処理つまり内部委任の内容については政令に委任し、おおよそ次のとおり定めている(予決令第139条の3)。

- ① 内部委任により会計事務を処理する職員を代行機関とよび、各省各庁の長または外局の長等がその処理させる事務の範囲を明らかにして任命する

こと。

- ② 代行機関は、会計機関に所属し、かつ、当該会計機関の名において事務を処理するものとする。
- ③ 代行機関は、自己の所掌範囲に属する事務であっても、所属の会計機関において処理することが適当であると認められるものまたは会計機関が自ら処理する特別の必要を認めて指定したものについては、代行機関はその処理を行わないものとする。

エ 代行機関は、「代理官」及び「分任官」と異なり独立の会計機関ではない。会計機関に所属し会計機関の名において事務を行うので、対外的には非独立である。

しかし、任された事務の範囲では自己の判断で事務処理を行うのであるから、対内的には独立しているといえる。そして、後述するがその行為の責任は代行機関が負うべきこととされる。したがって、単なる会計機関の補助者ではない。⁴⁾

オ さらに、会計事務の内部委任として代行機関の制度が設けられたことに伴い、関連して必要な「会計法」の改正が行われた。歳出の支出の職務と現金出納の職務の兼職禁止の制限緩和の措置である（「会計法」第26条の改正）。

歳出の支出の職務については、一切の例外を認めず現金出納の職務との兼職が禁止されていた。今回の改正で経常的軽微な支出事務については代行機関に処理させることができることとされたが、この代行機関を命ぜられる職員は官庁組織の一般態様からみて、出納官吏または出納の事務を担当していることが多いと認められる。このような場合に、代行機関と出納官吏または出納員との兼職が禁止され別の職員に命じなければならないとすると、適当な代行機関を得ることができず結局はせっかくの内部委任の制度が実効を期しがたいこととなるおそれがあるので、今回の改正で「ただし、特別の必要がある場合には、政令で特例を設けることができる」を加え、政令において「歳出の支出の職務を行なう者の事務の一部を処理する職員が現金出納の職務を兼ねる場合とする」と定められた（予決令第40条の2創設）。

なお、歳入徴収と現金出納の職務との兼職禁止については、すでに政令で特例を設けることができることとされており、在外公館の長、税務署長及び裁判

所職員等が兼職を認められているところである。したがって、歳出の支出の場合と同様の理由により政令改正で代行機関の兼職を認めることとされた（予決令第30条改正）。

以上は、「会計法」上に定める会計機関に関する「代理」及び「代行機関」についての説明であるが、「会計法」以外の法律で定める会計機関についても上記の趣旨と同様の改正が行われているので、以下において解説を加えることとしたい。

（4） 郵政事業特別会計の分任支出官についての改正

まずは、許認可等整理法第7条の規定により「郵政事業特別会計法」の一部が改正され、同特別会計独特の支出機関である分任支出官（一般に支出官には、分任官制度はない）についても、その代理官と事務の一部を内部的に処理する代行機関を設けうることとされた（「郵政事業特別会計法」第30条改正）。

ア すなわち、今回の「会計法」の改正にならって、郵政事業特別会計においても「会計法」第46条の3第1項の代理に関する改正規定を準用する方法により、郵政大臣は分任支出官に事故がある場合または分任支出官が欠けた場合（官職指定による任命の場合で、その者が欠けたとき）には、郵政省の職員に分任支出官の事務を代理させることができることとされた。

イ また、同特別会計の分任支出官または分任支出官代理についても、「会計法」第46条の3第2項の規定を準用する方法により、これらの者の事務の一部を処理する代行機関を設けることができることとされた（予決令第139条の3の規定も準用される）。なお、分任支出官または分任支出官代理の代行機関と現金出納の職務との兼職については、「会計法」及び予決令の関係規定の適用があり認められるものと解されている。⁵⁾

（5） 国税収納金整理資金に関する会計機関についての改正

次に、許認可等整理法第8条の規定により「国税収納金整理資金に関する法律」の一部が改正され、今回の「会計法」の改正に合わせて、国税収納金整理資金に関する会計機関について次のとおり改められた。

ア 国税収納命令官、国税資金支払命令官及び国税資金支払委託官のそれぞれ

れ代理の規定を一括整備するとともに、新たに国税収納命令官の分任官についても代理官を設置することができることとされた(国税収納金整理資金法第13条の2, 1項)。

(国税資金支払命令官及び国税資金支払委託官には、一般の支出官と同様に分任官制度はない)。

イ 同資金に係る事務の内部委任についても「会計法」の改正に合わせて、国税収納命令官、分任国税収納命令官、国税資金支払命令官及び国税資金支払委託官(これらの代理官を含む)の事務の一部を処理する代行機関を設置することができることとされた(国税収納金整理資金法第13条の2, 2項)。

ウ さらに、後述することになるが、「予算執行職員等の責任に関する法律」の改正と同様に、資金の支払いを担当する国税資金支払命令官及び国税資金支払委託官(これらの代理官を含む)の事務の一部を処理する代行機関を同法の子算執行職員とみなし、当該代行機関が行う資金からの支払命令または支払委託に関する行為を同法に規定する支出等の行為とみなして同法を適用することとされ(代行機関の補助者も同様に同法が適用される)、弁償責任が課されることとなる(国税収納金整理資金法第17条)。⁶⁾

なお、物品管理機関及び債権管理機関については、「物品管理法」及び「国の債権の管理等に関する法律」(いわゆる債権管理法)においてそれぞれ定められており、これらの制度については次章で詳述するものであるが、今回の改正は「会計法」における会計機関の制度改正と同一の内容であり、前述のとおり本節において統一的に解説することとする。

(6) 物品管理官等についての改正

許認可等整理法第9条において「物品管理法」の一部が改正され、物品管理官等について他の会計機関と同様次のとおり改められた。

ア 分任物品管理官及び分任物品出納官についても、本官の場合と同様に代理官を置くことができることとされた(「物品管理法」第10条の2, 1項)。これらの代理官は、それぞれ分任物品管理官代理及び分任物品出納官代理と呼称される。「物品管理法」上、物品管理官及び物品出納官のほか物品供用官(物品の使用関係の責任者)があるが、これには元来分任官制度がなく今回の改正の対象

外とされた。

イ 物品管理事務についても代行制度が設けられた(「物品管理法」第10条の2, 2項)。

すなわち、各省各庁の長は必要があるときは所属の職員または他省庁所属の職員に物品管理官、分任物品管理官及びこれらの代理官の事務の一部を処理させることができることとされた。

物品出納官及び物品供用官については、その事務の一部処理つまり代行の制度を認めていない。前述の現金の出納の職務の場合と同様であるが、物品のような有体財産の出納保管に際しては当該物品を自己の占有下において取り扱うものであって、一部処理の対象とするにはなじまないとの考えによると認められる。この点も他の執行系統の会計機関に代行制度がないのと同様である。

ウ 「物品管理法」上、故意又は重過失により物品を亡失又は損傷等をして国に損害を与えたときは弁償の責めに任じなければならないこととされているが、今回の改正に係るアの代理官及びイの代行機関についても同様に弁償責任が課される(「物品管理法」第31条改正)。

エ なお、物品管理官(その代理官、分任官及び分任官の代理官を含む)と物品出納官(その代理官、分任官及び分任官の代理官を含む)とは兼職が禁止されているが、今回新たに設けられた物品管理官の事務の一部を処理する代行機関については、物品出納官との兼職を認めることとされた(省令の改正)。⁷⁾

(7) 債権管理機関についての改正

許認可等整理法第10条において債権管理法の一部が改正され、債権管理機関⁸⁾についても同様に代理官制度の改正と代行機関の設置が次のとおり行われている。

ア 債権の管理事務を行う歳入徴収官等について、分任歳入徴収官等に事故がある場合にも本官の場合と同様に代理官を置くことができることとされた(債権管理法施行令第5条3項改正)。

そして、本官の代理官を歳入徴収官等代理と、分任官の代理官を分任歳入徴収官等代理と呼称することとされた。

イ 債権管理事務についても代行制度が設けられた(債権管理法第5条3項)。

すなわち、各省各庁の長は必要があるときはその所掌に係る債権管理事務の一部を債権管理機関である歳入徴収官等以外の職員に処理させることができることとされた。いわゆる内部委任による事務処理であり、経常的に発生する軽微なものについては所属の職員の判断に委ねて処理させ、重要な案件について自ら処理することとし債権管理事務の重点的かつ効率的な執行を期することとされている。⁹⁾

なお、債権管理機関は予算執行職員にはあたらず、弁償責任に関する定めはないので他の会計機関のような関連の改正は行われぬ。

(8) 予算執行職員の範囲の拡大と補助者に関する規定の整備

以上の会計機関に係る改正に伴い、許認可等整理法第6条の規定により「予算執行職員等の責任に関する法律」の一部改正が行われ、予算執行職員の範囲の拡大及び補助者に関する規定の整備が行われた。その内容は、次のとおりである。

ア 分任支出負担行為担当官、分任契約担当官、分任資金前渡官吏等の分任会計機関(支出負担行為認証官及び支出官には、分任官制度はない)についても代理官を置くことができることとされたことに伴い、これらの分任官の代理官を予算執行職員とすることとされた。

イ 支出負担行為担当官、支出負担行為認証官、支出官、契約担当官、資金前渡官吏等予算執行に係る会計機関の代行機関についても、予算執行職員とすることとされた。

ウ ア及びイの予算執行職員に係る補助者とそれに「会計法」第29条の11第4項の規定により各省各庁の長から契約に係る監督または検査を行うことを命ぜられた職員に係る補助者も予算執行職員とすることとされた。

エ さらに、今回の改正に際して、予算執行職員である補助者については「政令で定めるところにより」命ぜられた職員とする旨が明らかにされ、政令では、補助者は予算執行機関からその処理すべき事務の範囲を明らかにした書面により命ぜられるべきこと等が定められて、従来運用(通達)¹⁰⁾で行われていたことが法令上に明定されることとなった(「予算執行職員等の責任に関する法律」第2条、「予算執行職員等の責任に関する法律施行令」)¹¹⁾。

〔注〕

1) 『月刊公会計』昭和47年1月号、8ページ。

従来、分任官に代理制度がなかったため、特定の省庁においては、分任官の事故等の場合における会計事務の円滑な処理の見地から、分任官(甲分任官)の事故等を条件として、これに代わる分任官(乙分任官)をあらかじめ官職指定をしておく取扱いを便宜行っていた例が見受けられた。

2) 改正後における「会計法」上の会計機関は、次のとおりになる。

(本官)	(本官代理)	(分任官)	(分任官代理)
歳入徴収官	歳入徴収官代理	分任歳入徴収官	分任歳入徴収官代理
支出負担行為担当官	支出負担行為担当官代理	分任支出負担行為担当官	分任支出負担行為担当官代理
支出負担行為認証官	支出負担行為認証官代理	—	—
支出官	支出官代理	—	—
契約担当官	契約担当官代理	分任契約担当官	分任契約担当官代理
出納官吏	出納官吏代理	分任出納官吏	分任出納官吏代理

3) 今回「会計法」に第46条の3の規定が設けられ、その第1項に会計事務の代理が規定されたので、従来の会計機関本官の代理制度も新設されるような形になったが、それまで歳入徴収、支出等の会計事務の委任の各条に規定されていた代理の規定を、分任官の代理を新たに規定するに際して、(3)の内部委任の創設の規定との関係からの立法技術上の理由で本条にまとめて定められたことによるものである。

○「会計法」第46条の3(改正後の規定)

「各省各庁の長は、次に掲げる者に事故がある場合(これらの者が第4条の2第4項(第13条第4項、第13条の3第3項、第24条第3項及び第29条の2第4項において準用する場合を含む。)の規定により指定された官職にある者である場合には、その官職にある者が欠けたときを含む。)において必要があるときは、政令で定めるところにより、当該各省各庁所属の職員又は他の各省各庁所属の職員にその事務を代理させることができる。

一 歳入徴収官、支出負担行為担当官及び契約担当官並びにこれらの者の分任官

二 支出負担行為認証官及び支出官

② 各省各庁の長は、必要があるときは、政令で定めるところにより、当該各省各庁所属の職員又は他の各省各庁所属の職員に、当該各号に掲げる者(同項の規定によりこれらの者の事務を代理する職員を含む。)の事務の一部を処理させることができる。」

4) 『月刊公会計』昭和47年1月号、11ページ。

5) 『月刊公会計』昭和47年1月号、53、54ページ。

6) 『月刊公会計』昭和47年1月号、39-42ページ。

7) 『月刊公会計』昭和47年1月号、27-30ページ。

8) 「債権管理機関」

債権管理法及び同法施行令においては、各省各庁の長が債権の管理に関する事務を

当該各省各庁または他の各省各庁の所属の職員に行わせる場合には、

- ① 歳入金債権の管理に関する事務 歳入徴収官
- ② 歳出の金額に戻入れる返納金債権の管理に関する事務 支出官
- ③ それ以外の債権の管理に関する事務 部局等の長

にそれぞれ委任するものとされている(債権管理法第5条, 同法施行令第5条)。

同上の規定は、昭和45年における「会計事務簡素化計画」の実施に係る改正により、債権管理事務と歳入徴収等の会計事務との一元的執行を図るため歳入徴収官や支出官等に委任することとされたもので、それ以前は「債権管理官」として債権管理事務が行われていた。この点については、次章第3節及び第4節において詳述することとしたい。

- 9) 『月刊公会計』昭和47年1月号, 34, 35ページ。
- 10) 「予算執行職員等の責任に関する法律について」(昭和25年 計発484 主計局長通達)抄
「補助者の任命については、予算執行機関から直接その所掌すべき事務の範囲を明示された書面による特別の命令を受けた職員のみをいい、人事系統からする勤務辞令はここにいう命令とはみない。」
- 11) 『月刊公会計』昭和47年1月号, 24, 25ページ。

(参考) 「会計法」の改正経過

ここで、「会計法」の改正について、この昭和27年から48年までの間において、他の法律による関連改正を含めその全体を掲げると、次のとおりである。

- ① 「財政法、会計法等の財政関係法律の一部を改正する等の法律」(昭和27年法律第4号)第2条
会計機関に関する制度の整備及び支出負担行為制度の簡素合理化等が行われた(大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで』第4巻「財政制度、財政機関」(昭和45年, 東洋経済新報社)において記述)。
- ② 「国税収納金整理資金に関する法律」(昭和29年法律第36号)附則第8項
歳入に関する規定中「租税その他の」を削除する規定の整備が行われた。
- ③ 「財政法等の一部を改正する法律」(昭和29年法律第90号)第2条
分任支出負担行為担当官制度の創設及び歳出予算繰越手続の簡素化が行われた(本章第1節において記述)。
- ④ 「物品管理法」(昭和31年法律第113号)附則第3項
出納官吏等の規定中「物品」及び「毀損」を削除する規定の整備が行われた。

- ⑤ 「国の債権の管理等に関する法律」(昭和31年法律第114号)附則第11項
現金, 有価証券の保管制限の規定中に「債権の担保として徴するもののほか」を加える。
- ⑥ 「地方自治法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整理に関する法律」(昭和31年法律第148号)第5条
都道府県知事等への会計事務の委任の規定中「特別市の長」が削除された。
- ⑦ 「国税徴収法の施行に伴う関係法律の整理等に関する法律」(昭和34年法律第148号)第43条
国税徴収法における消滅時効の規定の整備にあわせ、「会計法」第31条に次の1項が加えられた。
「金銭の給付を目的とする国の権利の時効による消滅については、別段の規定がないときは、時効の援用を要せず、また、その利益を放棄することができないものとする。国に対する権利で、金銭の給付を目的とするものについても、また同様とする。」
- ⑧ 「会計法の一部を改正する法律」(昭和36年法律第236号)
国の契約制度の抜本的な整備が行われた(本章第2節において記述)。
- ⑨ 「会計法の一部を改正する法律」(昭和40年法律第42号)
銀行振込による支払制度が導入された(本章第3節において記述)。
- ⑩ 「許可, 認可等の整理に関する法律」(昭和45年法律第111号)第6条
予算繰越手続の事務委任等に関する改正が行われた(本章第4節において記述)。
- ⑪ 「許可, 認可等の整理に関する法律」(昭和46年法律第96号)第5条
分任会計機関の事務の代理及び会計事務の内部委任制度の創設が行われた(本章第5節において記述)。

第5章 「物品管理法」及び「国の債権の管理等に関する法律」

第1節 「物品管理法」の制定 (昭和31年における制定)

1 経 緯

(1) 国の財政会計制度に関する法律の構成は、「憲法」(第7章「財政」として、第83条以下に9カ条を規定)を頂点として、まず「財政法」が国の予算及び決算その他財政の基本原則について定め、その予算の執行手続として収入支出の管理作用つまり主として金銭会計関係を「会計法」が定めている。そして不動産会計関係について「国有財産法」が定められているが、動産つまり物品会計関係については法律の定めがなく、古く明治22年の勅令(政令に相当)である「物品会計規則」によって補われていた。この点、法律の構成として権衡を欠いていたことは明らかであり、一般に規定の整備が求められ関係者の問題意識も強かったのである。

(2) 「財政法」第9条は、「国の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて、最も効率的に、これを運用しなければならない」(同条2項)と規定し、国の財産が単に現状の維持保存または員数合わせにとどまらず、その目的に従った効率的な運用を求めており、効用の実現を図ることが財産管理の本旨であることを明らかにしている。この点からも、旧態依然たる明治の勅令は、制度として抜本的な見直しが必要であった。

(3) 旧「物品会計規則」は、明治22年制定以来当時までさしたる改正は行われず、現実的にも法制上の不備が認められた。

① 管理対象である物品の範囲が明確ではなかった。「政府ニ属スル器械器具備品消耗品動物其ノ他一切ノ動産ヲ云フ」と規定しているが、「政府ノ保管ニ属スル物品」で特に指定したものは本規則を準用することとし、所有物品と保管物品と異なる扱いは効用管理上問題ありとされた。¹⁾

② 物品管理機関の法令上の体系不備が認められた。物品出納命令官と物品会計官吏の法令上の根拠及び弁償責任の規定が不明確であった。

③ 物品の適正かつ効率的な使用または処分を図るための基準、手続き等管理制度が欠如していた。単に、物品の亡失または損傷を防止し、確実に出納保管することが求められ、その調達目的に従った効率的な使用を図るといった意識を欠いていた。²⁾

(4) また、毎年の会計検査院の決算検査報告では、物品の過大調達、不急不用品の調達、非効率な使用、保管状態の不良、不当な処分等、相当件数の不当事項が指摘されている実情にあった。³⁾

(5) 本法は、このような実情にかんがみ、物品の適正かつ効率的な使用及び処分その他良好な管理を図ることを目的として制定をみたものである。

国会における審議経過については、政府から先に参議院に提出されその審議の過程で修正を受けた後衆議院に回付された。衆議院では、参議院の修正案どおり全会一致をもって可決、成立をみている。⁴⁾

参議院における修正点は、次のとおりである。

- ① 「供用」の定義を、物品の使用または処分としていたのを改め、「供用」は使用のみに限定し処分を外した。すなわち、供用と処分とを分離した。
- ② 合目的な観点もあり、「供用計画」を「運用計画」に改めた。

〔注〕

1) 『物品管理法詳解』(昭和32年、学陽書房)、7、8ページ。

2) 『予算』昭和31年4月号、79ページ、前掲、『物品管理法詳解』、9ページ。

3) 「昭和28年度会計検査院決算検査報告」、14ページ。

「本年度検査の結果によると、調達物件の質及び量の決定、予定価格の積算、購入物件の検収のほか、物件の管理及び処分について遺憾な事例が見受けられる。

すなわち、質及び量の決定については、必要以上の高度または特殊の規格によって発注したり、現場の状況等に適合しない不適格品を購入したり、または所要見込量及び在庫量の検討が十分でないまま購入して過大調達となったりして、退蔵または遊休化等の不経済な結果をきたしている事例がある。」

「物件の管理については、(中略)転用または再用可能な物件を低価で売り渡したり、貸付中の物件で借受人等に無断で売却されたり、その他盗難の被害を受けるなどの事例は依然たるものであるが、これが防止については、関係者の一層の努力と事故発生の場合の責任の追求の措置が必要である。」

(「物件」の指摘件数76件、7ページ)。

「昭和29年度会計検査院決算検査報告」、13、14ページ。

「所要見込量及び在庫量の検討が十分でなかったため過大調達となり、退蔵又は遊休化等の不経済な結果をきたしている事例が多い。過剰物件等の活用については、遊休中の物件を活用すれば足りるのに部局間の連絡調整が十分でなかったため、さらに同種のものを購入したり、従来から使用していた物件の活用を図れば購入の要がなかったものも購入したりしたものもある。」

(「物件」の指摘件数66件、8ページ)。

「昭和30年度会計検査院決算検査報告」、11、12ページ。

「本年度検査の結果によれば、調達物件の規格及び数量の決定、納地の指定、予定価格の積算、物件の検収、管理及び売渡しについて遺憾な事例が少なくない。

すなわち、調達物件の規格及び数量の決定については、特殊銘柄を指定して購入し不経済となっていたり、具体的な使用計画や実際の必要度または保有物件の活用を十分検討しないで調達したため、退蔵または遊休化等の結果をきたしている事例が多い。」

(「物件」の指摘件数58件、8ページ)。

- 4) 「第24回国会制定法審議要録」(衆議院法制局)、379、380ページ。

国会の審議経過等

参議院の審議

昭和31年3月6日 大蔵委員会付託

4月10日 同修正可決

4月11日 本会議 同可決、衆院へ回付

衆議院の審議

昭和31年4月11日 大蔵委員会付託

5月17日 同可決

5月17日 本会議 可決、成立

昭和31年5月22日公布、昭和32年1月10日施行

2 内 容

(1) 「物品」の定義

本法律の対象とする「物品」を定義し明らかにしている。すなわち、国が所有する動産のうち、現金、日本銀行に寄託される有価証券及び「国有財産法」

の適用を受ける動産(船舶等)を除いたもの、ならびに国が供用するために保管する動産をいうとしている(第2条)。

本法においては、物品の効用を問題とし効率的な使用の確保を図ることを眼目としている。したがって、対象とする物品の範囲は、国の所有物品に限定されることなく、国の保管物品にも拡張されるのは当然のこととされた。¹⁾

(2) 物品管理機関の設置と責任

「物品」の管理に関する会計機関について規定している。まず、管理事務の総括責任者を大蔵大臣とし、物品の管理に関する制度を整え、事務を統一し物品の増減及び現在額を明らかにするほか必要な調整を行うとしている(第12条)、次いで、各省各庁の長(各省大臣等)をその所管に属する物品の管理責任者とし(第7条)、以下実際の会計機関を次のとおり委任することとしている。

ア 物品管理事務の責任者として「物品管理官」を委任し、その者に事故がある場合に備え「代理物品管理官」を、その者の事務の一部を分掌させる「分任物品管理官」をそれぞれ置くことができることとしている(第8条)。

イ 物品の出納保管に関する事務を取り扱う「物品出納官」は物品管理官が委任し、その者に事故がある場合の「代理物品出納官」、一部分掌の「分任物品出納官」を置くことができることとしている(第9条)。

ウ 物品の供用に関する事務を取り扱う「物品供用官」についても物品管理官が委任できるとし、その者に事故がある場合の「代理物品供用官」を置くことができることとしている(第10条)。

エ また、各省各庁の長は、都道府県知事または吏員に物品の管理事務を取り扱わせることができることとしている(第11条)。

以上の物品管理職員は、故意または重大な過失により本法の規定に違反して物品の管理行為をしたこと等により、物品を亡失または損傷し、その他国に損害を与えたときは、弁償の責めに任じなければならないこととしている(第31条)。なお、物品の亡失または損傷等の場合は、各省各庁の長から大蔵大臣及び会計検査院への通知が義務付けられている(第32条)。

(3) 物品の分類

物品の適正かつ効率的な供用を目的とする本法の趣旨に照らし、物品の「分類」は重要な定めであるとされている。

各省各庁の長は、物品の適正な供用を図るため、供用の目的に従いかつ予算で定める経費の目的に反しないように、あらかじめ大蔵大臣に協議したうえで「分類」を設けることとされ(第3条)、物品管理官はその分類の趣旨に従って所属分類の決定を行うべきこととしている(第4条)。物品の効率的な供用のため必要があるときは、各省各庁の長の承認を経て分類換えをすることができ、その場合各省各庁の長はあらかじめ大蔵大臣に協議しなければならないこととされている(第5条)。

旧物品会計規則の下でも分類はなされていたが、単に物品の種類または性質による整理のための分類にすぎなかった。本条の分類は、予算で定める経費の目的に適合し適正な供用が図れるといった目的意識を有したものとされ、予算の執行段階における統制が執行後の物品に転化した後においても有効に機能しうるようとの考えによっている。

(4) 需給計画と運用計画

各省各庁の長は、所管の予算及び事業の予定を勘案し、毎年度、多量に取得する必要のある物品等について需給の見積り(需給計画)を立てることとされ(第13条)、また物品管理官は、毎年度、物品の取得及び供用に関する計画(運用計画)を、各省各庁の長の承認を受けたうえで定め物品供用官及び関係の契約担当職員に通知すべきこととしている(第14条)。このように計画的な調達と計画的な運用を図ることとし、上記(3)「物品の分類」の目的意識を有する規定と相まって、旧物品会計規則におけるいわば静的な出納保管中心主義から動的な供用中心主義への転換を意図した立法措置であるとされた。²⁾

(5) 物品の管理

まず、本法及びその他の法令の規定に従い、かつ、善管注意義務をもって管理事務を行うべきこと(第17条)、次いで分類目的に従い、かつ、供用計画に基

づいて供用すべきこと(第20条), さらに良好な状態で常に供用することができるように保管すべきこと(第22条), また関係者は国からの物品の譲受けを禁ずる(第18条)といった基本原則を定めている。

そのほか, 物品の管理換え(物品管理官の間における所属移管)(第16条), 取得のための措置(第19条), 不用の決定と売払い等(27~30条)などについて定めている。

(6) 帳簿及び報告

物品管理官等は帳簿を備え必要事項を記載すべきこと(第36条), 各省各庁の長は機械器具等の重要物品について, 毎年度の増減及び現在額の報告書を作成し大蔵大臣に送付すべきこと(第37条), 大蔵大臣は国の物品増減及び現在額総計算書を作成し, 内閣は会計検査院の検査を受けた同計算書を国会へ報告すべきこととしている(第38条).³⁾

これにより, 「国有財産法」に基づく国有財産増減及び現在額総計算書と次節で述べる債権管理法に基づく債権現在額総計算書とともに国会に提出され, 国の財務の状況が国会及び国民の前に明らかにされることとなった。

なお, 本法の施行について必要な事項その他諸手続きについては, 次の政省令に定められている。

「物品管理法施行令」(昭和31年政令第339号)

「物品管理法施行規則」(昭和31年大蔵省令第85号)

[注]

1) 『物品管理法詳解』(昭和32年, 学陽書房), 19ページ。

2) 前掲, 『物品管理法詳解』, 16ページ。

3) 最初に国会に提出された報告書は, 次のとおり記述している。

「昭和32年度 物品増減及び現在額総計算書に関する説明」

物品管理法第38条第1項の規定による物品増減及び現在額総計算書の対象となる物品の本年度における

総増加額は	347.5億円
総減少額は	211.0
であって, 差引	136.5
の増加となり, これを前年度末現在における	
総額	842.6

に加算した 979.1
が本年度末現在における物品の総額である。
(以下, 品目別及び所管別の表が掲げられている。)

以上のとおり, 本法は物品に対する目的の賦与と効率的供用中心主義を理念として掲げ, 厳格な仕組みの法律構成としたのであるが, 実際の運用にあたっては各省庁に相当な事務負担をかけることとなり, 事務の簡素化が強く要請された。折しも臨時行政調査会の答申もあり, 昭和40年需給計画及び運用計画の制度を廃止する等大幅な改正を余儀なくされるのであるが, これらの点に関しては次節において詳述することとしたい。

(参考) 「経済及び技術協力のため必要な物品の外国政府等に対する譲与等に関する法律」(昭和35年法律第23号)の制定及び改正

(1) 国の物品の無償譲渡等の特別措置に関する法律としては, すでに次のとおり2法律がある。

① 「物品の無償貸付及び譲与等に関する法律」(昭和22年法律第229号)

国の事務事業に関する施策の普及もしくは宣伝を目的としてまたは教育, 試験, 研究, 調査のため必要な印刷物及び写真等の物品を配布するとき, 生活必需品, 医薬品, 衛生材料等の物品を災害の被害者に貸付けまたは譲渡するとき, 農林水産物の改良または増殖を図るため種苗, 種卵または稚魚を貸付けまたは譲渡するときなどには, それぞれ低価または無償とすることができる。

② 「国際連合の決議に基く民生事業のため必要な物品の無償譲渡に関する法律」(昭和27年法律第337号)

国際連合の決議に基づいて設けられた公的機関が国際連合の決議に基づいて実施する民生事業のため必要な物品を, 当該機関に対して無償で譲渡することができる。

(2) さらに, 上記の国際連合の民生事業のほか, 経済協力などに必要な場合にも無償譲渡ができるよう標記の法律が制定された。

すなわち, 経済及び技術協力の効果的実施の一方策として行われる海外技術

センターの設置等に必要な物品を、開発途上にある外国政府または国際連合等の専門機関に対して譲与し、または時価より低い対価で譲渡することができることとされたものである。昭和35年3月31日に公布され、同日から施行された。

(3) 同法は、その後開発途上にある外国からの強い要請を受けて、物品のほかに船舶、建物その他政令で定める財産に拡大するとともに、相手方の対象機関についても国際連合及びその専門機関以外の政令で定める国際機関に広げることとされ、経済及び技術協力の一層の推進を図ることとされた。同法の一部を改正する法律(昭和45年法律第21号)で、昭和45年4月16日に公布され、同日から施行された。

「経済及び技術協力のため必要な物品等の外国政府等に対する譲与等に関する法律施行令」(昭和45年政令第61号)において、対象財産は船舶または建物の従物が、対象機関にはわが国が加盟している国際機関及び東南アジア文部大臣機構がそれぞれ指定された。

第2節 物品管理制度の簡素合理化 (昭和40年における改正)

1 経 緯

(1) 新たに「物品管理法」が制定、施行されて以来の物品管理の実情にかんがみ、その事務処理手続を実情に即して改めるなど物品管理制度の簡素合理化を図り、より実効性のあるものとするため必要な改正が行われた。「物品管理法の一部を改正する法律」(昭和40年法律第41号)である。

(2) 「物品管理法」が昭和31年に制定され翌32年1月に施行されてから、物品の適正良好な管理と効率的な運用が図られてそれなりの効果は認められたのであるが、しかし、同法はきわめて厳正な物品管理を要請し、かつ、予算統制を物品の管理にまで及ばせて目的的な使用を図るとともに、さらに計画的により効率的な運用を意図するいわば理想的に完璧な制度として構成されていたために、物品管理職員としては、旧物品会計規則の時代に比し相当に過重な事務負担が課され、限られた人員の制約の下で所要の決裁書類及び伝票類の作成や帳簿への記帳等形式的な事務処理手続に忙殺されてしまって、本来法律が要請した実質的な意味での物品の効率的な運用は後ろへ追いやられ、適法な形式整備が先行し物品管理の実効が上がらない実情にあったとされる。¹⁾

(3) このような実情により、早くも昭和34年頃から各省各庁の担当者との間において制度の検討作業が始められ一応改正の方向は出されたのであるが、折しも昭和37年に第1次臨時行政調査会が設置され行政全般にわたって調査審議が行われることとなったので、その検討結果をみたうえで措置することとされた。²⁾

昭和39年9月に同調査会の答申が行われ、物品管理制度については手続きが煩雑で事務量も膨大なため事務の簡素化を図るべきこととされ、次のとおり指摘された。³⁾

① すべての物品について、詳細な分類に基づく記帳整理をするため、帳簿

類が膨大となり一覧性を欠いている。

- ② 計画制度については、たとえば運用計画に拘束性をもたせる等現実に無理な面があり、実際上は形式化している。
- ③ 手続きが煩雑かつ制限的なため、かえって物品を活用する意欲を減殺させている。
- ④ 簡素化のため、小官署について簡素な管理方式を創設し、事業官署等は特殊性に応じて弾力化を図るべきである。
- ⑤ 低価額の物品等、重要度の少ないものについては簡素化し、重要物品については管理を徹底せしめる等重点的かつ効率的な管理を行うべきである。なお、物品の集中調達についても提言している。

(4) 政府においては、上記の調査会答申の意見を最大限尊重することとし、実現可能なものから逐次実施に移すこととされた。物品管理制度についても、その合理化を図るとともに簡素化ができる点については極力簡素化を行い、同調査会答申の趣旨を尊重し物品管理の実情に即した改正が行われた。物品管理制度の全般にわたっての大幅な制度改正となった。⁴⁾

(5) 改正法案は、第48回国会に同じく上記の調査会答申に掲げられた事項を実施に移すための「会計法」の一部改正案(銀行振込による支払制度の導入を図るもので、前章第3節において記述している)とともに提出された。「会計法」の一部改正案と同じく参議院先議で審議され、物品の増減及び現在額総計算書について会計検査院の検査を不要とした理由、物品の亡失等の事故の発生状況、臨時行政調査会の意見に対する政府の方針等について質疑がなされたが、賛成多数をもって原案どおり可決された。次いで衆議院に回付され、「会計法」の一部改正案と一括して採決の結果はいずれも全会一致をもって可決、成立をみたうえ、「会計法」の一部改正と同時に、昭和40年4月1日公布、即日施行された。⁵⁾

[注]

- 1) 『会計と監査』昭和40年7月号、44ページ。
- 2) 『会計と監査』昭和40年7月号、44ページ。
- 3) 「臨時行政調査会答申」(昭和39年9月)「予算・会計の改革に関する意見」(抄)
III 会計事務の効率化

4. 物品・国有財産管理の効率化

(1) 問題の所在

国の物品および国有財産の保有量は、37年度末現在、重要物品(国会に報告される物品、原則として取得価格5万円以上)2,882億円、国有財産3兆4,193億円に達している。

これらは政府活動の物的手段であるばかりでなく、その売却、貸付、交換等を通じて直接に特定行政目的を実現する手段としても用いられているのであるが、これについては次の問題がある。

ア 財産を有効に管理するためには、まずその実態を常時は握できる事務体制が必要である。この観点からすると、ことに物品管理事務は、その事務手続きが極めて煩雑で事務量も膨大なものとなっているため、かえって総合的効果的な管理を阻害し、多くの不用不急の物品を保有する等の事態を生じている。

(ア) ほとんどすべての物品について詳細な分類に基づいて記帳整理するため帳簿類が膨大なものとなり、一覧性を欠いている場合が多い。しかも内部けん制のため物品の管理、出納、供用の各段階ごとに別個の会計機関がこれを担当する建前となっているのであるが、実際には同一人の事務補助を受けざるを得ないためその実効がなく、単に記帳事務等の事務量を増大させるだけのものとなっており、特に、中小官署ではその負担が極めて重いものとなっている。

(イ) 物品管理の方法として計画制度を用いているが、たとえば物品管理官の作成する運用計画に拘束性をもたせる等現実的には無理な面があり、実際上は形式化して事後報告程度のものとなっている。

(ウ) 物品について省庁間の転用が少なく、その活用に欠ける面がみられる。これは、管理努力の欠如によるものではあるが、他面物品の管理換、分類換について大蔵大臣の協議が必要である等、その手続きが煩雑かつ制限的とみられる点があり、転用によって活用する意欲を減殺させる結果となっている。

また、交換については、現在は自動車のみが認められているに過ぎないため、下取りの普及等の情勢に対応できなくなるおそれがある。

(2) 勧告

物品および国有財産の事務手続を簡素化することについては、「III-2 大蔵大臣の承認協議の簡素化」および「III-1 会計機関の統合」の項で述べたところと関連するものであるが、財産管理の効率化のため、さらに次の対策を講ずる必要がある。

ア 物品管理事務を簡素化するため、小官署については別途簡素な管理方式を創設し、また、事業官署等の特殊性に応じて制度運用の弾力化を図るべきである。

また、各省においては、その所掌事務と関連して重要物品の範囲を整備し、たとえば低価額の物品等、重要度の少ないものについては、その管理を簡素

化し、他方重要物品については、さらに管理を徹底せしめる等物品の性質に応じて重点的かつ効率的な管理を行う方策を確立すべきである。

なお、物品の計画制度については、実態的資料を基礎とした基準的な性格のものに改める等、管理の手段として合理的なものとするべきである。

イ 物品の省庁間管理換を推進すべきである。さらに各省において積極的に廃品等を整理するよう、支出補充金に類した制度を認める等、その促進刺激策を考慮すべきである。

また、物品の下取りの普及等に対応して、物品の交換の範囲を拡大すべきである。

4) 政府の法律案の提案理由説明では、次のとおり述べられている(昭和40年2月16日参議院大蔵委員会)。

「物品管理法の制定により、国における物品の管理制度が整備されましたのは昭和31年であります。すでに法施行以来8年余りを経過した今日では、各省各庁における物品管理法の運用は軌道に乗り、物品の適正かつ効率的な供用その他良好な管理を図ることとする同法の目的は達成されているものと存する次第であります。

しかしながら、法の運用の状況を見ますに、事務処理の手續を物品管理の実情に即して改める等、現行の制度を、より実効のあがるものとするための整備を必要とする点も明らかになってまいりましたのであります。

したがって、物品管理法の一部を改正し、同法の目的がさらに円滑に達成されるようにするため、管理の簡素化及び合理化を図ろうとするものでございます。」

5) 「第48回国会制定法審議要録」(衆議院法制局), 100, 102, 419ページ。

2 内 容

(1) 物品の「分類」についての改正

ア 各省各庁の長は、物品の適正な供用を図るため、供用の目的に従いかつ予算で定める経費の目的に反しないように、あらかじめ大蔵大臣に協議したうえで「分類」を設けることとされていた。しかしながら、各省各庁においてはすでに分類制度の趣旨を十分に理解されていると認められるところから、事務簡素化の見地よりこの際、分類の設定または変更についてはすべて各省各庁の長に委ねることとし、大蔵大臣に対する事前の協議は要しないこととされた(第3条4項削除)。ただし、大蔵大臣は物品管理の総括大臣としての立場から、各省各庁の長が分類(または細分類)の設定または変更をしたときはその後に通知すべきこととされ、事後的なチェックをしうるようになされた(施行令第4条)。¹⁾

イ 物品の効率的な供用のため必要があるときは「分類換」をすることがで

きるが、特定の物品については、各省各庁の長から大蔵大臣に対し事前の協議が必要であった。この点に関しても、事務簡素化の見地から実情に即し大蔵大臣への協議は一切要しないこととされた(第5条2項)。なお、各省各庁における所管行政の運営上の見地から、各省各庁の長が分類換を行わせる必要があると認める場合には、各省各庁の長の判断により物品管理官に命令して分類換を行わせることができる旨が明定された(第5条1項)。これは、後述する管理換えでも同様である。

(2) 物品管理機関についての改正

ア まず、物品管理官(その代理官及び分任官も同様である)は、これまで各省各庁の長が委任することとされていたが、事務の簡素化の見地からと職員の異動等に伴って円滑に委任手續が行えるよう、外局の長等をして委任させることができることとされた(施行令第7条1項)。

イ 次に、物品出納官の委任については、適用除外小官署以外の一般の官署では必置とされ物品管理官と物品出納官とが併置されていた。ために、物品の出納に伴う出納命令の手續が行われ、物品管理簿と物品出納簿にそれぞれ記録が必要とされたのであるが、一般の官署における実情を考えるとこのような取扱機関の分化と相互牽制を図る意義は乏しいと認められ、事務簡素化の見地から物品出納官の必置制を改め、物品の取扱数量が相当多量な場合や物品の保管場所が離れている場合等各省各庁の長又はその委任を受けた外局の長等が定めた場合以外には設置を要しないこととされた(施行令第8条)。

ウ また、物品管理機関の補助者について弁償責任を課することとする改正が行われた(第31条1項)。すでに、「予算執行職員等の責任に関する法律」により予算執行職員の補助者には弁償責任が課されており、「物品管理法」上は物品管理機関のほか物品使用職員にも弁償責任が課されているところ、実際に物品管理に携わる補助者に責任なしとされている点はバランスを欠くものと認められていた。今回弁償責任が課されるのは、あくまでも現実に補助している行為について「故意又は重過失」による国の損害で、既定の物品管理機関等の責任と同様とされている。

エ なお、所管における物品の統括管理機関である各省各庁の長の権限の一

部、たとえばすでに述べた物品管理官の設置の権限や分類換えの命令及び承認のほか、管理換えの命令及び承認、不用決定の承認、弁償の命令等について、これを外局の長、地方支分部局の長等に委任して行使させることができることとされ、物品管理事務の実効性と迅速性を高めることとされた(施行令第2、5条)。

(3) 計画制度についての改正

ア 計画制度については、各省各庁の長が作成する需給計画及び物品管理官が各省各庁の長の承認を経て作成する運用計画の制度を廃止し、物品管理官が自主的に物品の管理に関する計画を定めることによりややもすれば形式に流れていた計画制度を実効あるものに改め、計画作成に関する事務の簡素化が図られた。

イ 従来、国の全体として需給の調整を要する観点から大蔵大臣が指定した物品、また多量に調達される物品もしくは計画的な管理を要する物品で各省各庁の長が指定したものについては、毎年度、各省各庁の長において需給計画が作成されることとされていた。しかし、このような必要性の高いものは、行政運営上それぞれの実情に応じて計画が立てられるべき性質のものであり、物品管理制度上で所定の様式をもって統一的に定めるまでもないとの考えから、形式的になっていた実情にもかんがみ同計画は廃止することとされた(旧第13条)。

ウ また、物品の効率的な管理に資するため、物品管理官は特定の物品について毎年度運用計画を作成し、前年度の3月末日までにこれを各省各庁の長に提出しその承認を受けるべきこととされていた。しかし、これも事務的に煩瑣なことから結局は形式を整えるにとどまり法律の趣旨が活かされていない状況にあったところから、運用計画制度は廃止することとし、有効に活用されるような実情に即した合理的な計画制度に改めることとされた(旧第14条)。

エ 需給計画及び運用計画の廃止に伴い、新たに物品の管理に関する計画の制度が設けられた(第13条)。

物品管理官は、毎年度その管理する物品の効率的な供用等を図るため、予算または事務事業の予定を勘案して、物品の管理に関する計画を定めるべきこととされた。ただ、これまでの運用計画と異なり各省各庁の長の承認は要せず、

物品管理官限りで作成または変更をすることができるし、様式等も弾力的に定めることもでき実情に即応しうるようなものとされた。

(4) 管理換えについての改正

前述の分類換えの改正の趣旨と同じく、管理換え(物品管理官の間において物品の所属を移すことをいう)についても事務簡素化の見地からの改正が行われた。

まず、異なる各省各庁の間において行う特定の管理換えについて、各省各庁の長から大蔵大臣への協議は要しないこととされた(第16条3項削除)。

次に、分類換えの場合と同様新たに各省各庁の長または外局の長等は、物品の効率的な供用等のため物品管理官に命じて管理換えを行わせることができることとされた(第16条1項)。また、この命令に基づく場合のほか物品管理官の判断で管理換えを行うときはすべて各省各庁の長または外局の長等の承認を必要とされた(法第16条2項)。この場合、各省各庁の長等の包括的な承認を取り付けることができ、實際上物品管理官の判断による事務処理が可能な運用を行えるので事務簡素化にはなると認められる。

(5) 修繕等の場合の手続きの簡素化

物品が供用中(使用されている状態)にある場合の修繕または改造については、物品供用官からその必要のあるものを物品管理官に報告し、物品管理官は当該物品をいったん返納させ、物品管理官から契約等担当職員に対して修繕または改造のため必要な措置をとるよう請求することとされていた。

たとえば、被服の洗濯や繕い、自動車のシートの張替え等軽微な場合には、わざわざ物品管理官に返納するまでもなく、供用を継続中のままで処理してもなんら差し支えない、むしろその方が適切と認められる。今回の改正で、供用中の軽微な修繕または改造については、物品供用官から物品管理官に対する報告及びこれらについて物品管理官から物品供用官に対する返納命令は適用しないこととされた(第21条3項)。そして、この場合は物品供用官が直接契約等担当職員に対して修繕または改造のため必要な措置を請求すべきこととされた(第21条3項)。

(6) 諸報告に関する規定の改正**ア 保管状況報告の廃止**

物品出納官は、毎年度末現在においてその保管する物品の現在高及び保管の状況を物品管理官に報告すべきこととされていた。物品管理の制度上からは当然に要請されることと認められるものではあるが、実際問題として経理事務が集中する年度末に棚卸しのうえ報告を求めることは事務的に困難で、結局のところ帳簿上の報告にとどまる状況も認められた。²⁾ 今回の改正においては、適正な保管を確保するための方策は各省各庁の実態に即し適切な方法によることとし、同報告制度は廃止することとされた(第25条削除)。

イ 損傷報告の改善

各省各庁の長は、物品について亡失または損傷があったときは、会計検査院にはそのつど遅滞なく通知を行い、大蔵大臣には四半期ごとに取りまとめて通知を行うこととされていた。同じ実体の報告について二重の手間を要していたわけであるが、今回事務簡素化のため会計検査院と大蔵省が協議のうえこれらの通知の記載内容及び提出時期を同一として、複写による処理を可能とされた(第32条及び施行令第38条改正)。³⁾

ウ 物品増減及び現在額報告についての改正

まず、各省各庁の長が作成して大蔵大臣に送付する物品増減及び現在額報告書の対象物品に借り上げて供用している物品も含まれていたのであるが、報告する意義が乏しいと認められ除外することとし国の所有物品に限り報告することとされた(第37条改正)。

次に、政令において規定するところであるが、対象物品は機械及び器具のうち大蔵大臣が指定するものとされ(施行令第43条)、その大蔵大臣の指定は取得価格が50万円以上(防衛庁の装備訓練に必要なものは、300万円以上)の機械器具とされている(昭和40年4月大蔵大臣通達、これらの金額は現在まで変更されていない)。⁴⁾

また、内閣が国会に提出する物品増減及び現在額総計算書は、国会提出前に会計検査院の検査を経なければならないこととされていたが、この検査自体は実益が乏しいと認められ廃止することとされた(第38条改正)。⁵⁾

以上の物品管理法の一部改正とともに次のとおり政省令の改正が行われ、上記のとおりその一部については法律改正とあわせて記述したが、そのほか帳簿の記載及び検査等について幅広く事務の簡素化が図られた。⁶⁾

「物品管理法施行令の一部を改正する政令」(昭和40年政令第110号)

「物品管理法施行規則の一部を改正する省令」(昭和40年大蔵省令第19号)

(注)

- 1) 『会計と監査』昭和40年7月号、45ページ。
- 2) 『会計と監査』昭和40年8月号、10ページ。
- 3) 『会計と監査』昭和40年8月号、11ページ。
- 4) 『財政会計六法』平成10年版(大蔵財務協会)、723ページ。
- 5) 『物品管理法講義』(昭和56年、大蔵財務協会)、23ページ。
- 6) 『会計と監査』昭和40年8月号、10-14ページ。

第3節 物品検査事務の都道府県知事等への委任 (昭和45年における改正)

1 経緯

(1) 国の物品管理事務の簡素効率化を図るため、物品管理に係る検査事務を都道府県知事または都道府県の吏員に行わせることができることとする「物品管理法」の一部改正が行われた。ただその立法形式については、前章第4節の「会計法」の一部改正と同じく行政事務の簡素効率化の観点から行われるものとして一括法の中において措置された。「許可、認可等の整理に関する法律」(昭和45年法律第111号)第7条による改正¹⁾である。

(2) その前章第4節1「経緯」において記述したとおり、政府においては第1次臨時行政調査会の改革意見を尊重することとして行政改革計画を閣議で決定し(昭和43年10月)、その中に「会計事務簡素化計画」が定められ実施に移すこととされた。まず、政省令の改正事項から措置され第1次から第3次にわたり27事項が実施された。²⁾ 続く第4次及び第5次の法令改正は、法律措置を要するもので昭和45年度及び46年度にわたって行われたのであるが、この第4次の昭和45年度の法令改正において今回の「物品管理法」の一部改正が行われた。

(3) しかしながら、今回の「物品管理法」の一部改正で措置された物品検査事務の都道府県知事等への委任については、「会計事務簡素化計画」に掲げられた事項ではなく、繰越明許費に係る翌年度にわたる債務負担の承認に関する事務の財務局長等への委任(「会計法」の一部改正、前章第4節に記述)など同計画に掲げられた事項を実施するための法律改正の機会にあわせて措置されたものである。³⁾

(4) 今回の「物品管理法」の一部改正は、上記の計画事項ではなくても広く会計事務の簡素合理化の趣旨に適ったものと認められ、同計画実施のための第1次法令改正での「予算決算及び会計令の一部を改正する政令」(昭和43年

政令第301号)において出納官吏の帳簿・金庫の検査員を都道府県の吏員に任命できることとされたのと同様の措置でもあり、さらに下部機関または都道府県知事等への権限委譲については許認可等整理法の対象とされる⁴⁾ことから、昭和45年の許認可等整理法の第7条において措置されたものである。

同法律案は、第63回国会に提出され、臨時行政調査会の指摘事項についての整理促進の状況等に関する質疑が行われたが、両院とも全会一致をもって可決、成立をみている。⁵⁾

(注)

- 1) 「許可、認可等の整理に関する法律」(昭和45年法律第111号)においては、
 - ① 第6条「会計法」の一部改正(繰越明許費に係る翌年度にわたる債務負担の承認に関する事務の財務局長等への委任、前章第4節において記述)
 - ② 第7条「物品管理法」の一部改正(物品管理事務に係る検査事務の都道府県知事等への委嘱、本節で記述)
 - ③ 第8条「国の債権の管理等に関する法律」の一部改正(債権管理事務と歳入徴収事務との一元的な執行を図る、後述の本章第5節において記述)がそれぞれ定められた。
- 2) 前章第4節1「経緯」(注)5「会計事務簡素化計画」の実施状況、参照。
- 3) 『月刊公会計』昭和45年10月臨時増刊号、1ページ。
- 4) 前章第4節1「経緯」(注)6「許可、認可等の整理に関する法律案」提案理由説明、参照。
- 5) 「第63回国会制定法審議要録」(衆議院法制局)、119、256、257、379ページ。

2 内容

(1) 物品の検査事務

物品の管理に係る検査の事務としては、①定期検査——毎年度1回、定期的に行わなければならない、②交替検査——物品管理官、物品出納官または物品供用官が交替した場合に、そのつど行わなければならない、③随時検査——物品管理事務の適正な運用を図るために、その必要なつど随時に行われる、がある(第39条及び施行令第44条)。¹⁾

(2) 物品管理事務の都道府県知事等への委任

各省各庁の長は、政令で定めるところにより、物品の管理に関する事務を都道府県知事または都道府県の吏員に行わせることができることとされ、物品の管理に関する事務を行う都道府県知事または都道府県の吏員については、国の物品の管理に関する法令の規定が準用されるが、物品の検査事務については都道府県知事または都道府県の吏員に委任して行わせることはできないこととされていた(第11条)。

したがって、都道府県の知事または吏員に物品の管理に関する事務を委任している場合において、その都道府県の物品管理官、物品出納官または物品供用官の異動があった場合における交替検査や毎年度の定期検査等に際しては、各省各庁の長が所属の職員をこれらの検査の検査員に任命して当該都道府県に出張させて検査を行ってきたため、その点に関しては都道府県における物品検査が円滑に実施されていないといった実状にあったと認められる。²⁾

(3) 現金出納に係る検査

他方、現金出納に係る検査はどうなっていたのであろうか。前述1「経緯」(4)で触れたように、昭和43年10月における「会計事務簡素化計画」実施のための予決令の一部改正により都道府県の吏員に国の現金の出納保管の事務を行わせている場合における定時または交替等の検査について、各省各庁の長は当該都道府県の吏員のうちから検査員を命じてこれらの検査を行わせることができることとされた(予決令第140条)。

(4) 物品検査事務の都道府県知事等への委任

物品の検査についても、上記現金出納に係る検査と同様に都道府県段階に委ねて問題はないと認められ、実状に即した適切な検査と検査経費の節減を期待でき検査体制の合理化になるという考えから、今回、「物品管理法」の一部を改正し都道府県の知事または吏員に対して物品の管理に関する事務を委任している場合においては、当該物品の管理事務に係る検査を当該都道府県の知事または吏員に委任して行わせることができることとされた(第11条改正)。³⁾

〔注〕

1) 「物品管理法」第39条の規定

「各省各庁の長は、政令で定めるところにより、定期的に、及び物品管理官、物品出納官又は物品供用官が交替する場合その他必要がある場合は随時、その所管に属する物品の管理について検査しなければならない。」

2) 『月刊公会計』昭和45年10月臨時増刊号、109ページ。

3) 改正条文は、物品の管理に関する事務についての都道府県知事等への委任規定(第11条)中に、「(第39条の規定による検査を含む)」のカッコ書きを加える簡単なものである。

なお、「物品管理法」の改正は、翌46年においても今回と同じように許認可等整理法の中で「会計法」の改正等と一緒に行われている。ただ、その内容は会計事務の内部委任制度の創設等国の会計機関に係る統一的な改正であるので、前章第5節において「会計法」の改正の説明とともに一括して記述したところである。

第4節 債権管理法の制定 (昭和31年における制定)

1 経 緯

(1) 本章第1節で述べたとおり、国の財政会計制度は、基本法である「財政法」の下に、金銭会計について「会計法」及び不動産会計について「国有財産法」が以前から制定され規定の整備充実が図られており、そこへ動産会計について「物品管理法」の制定をみたわけである。

国の資産形態から考えて、残された「債権」に関する法律の整備が行われれば、国の財産の管理に関する基本的な制度の形が整うこととなる。そのような意味から、「物品管理法」と時を同じくして本法律の制定が図られたものである。¹⁾

(2) 従来から国の債権については、「会計法」において歳入徴収の面から部分的な管理にとどまり、その発生から消滅にいたる過程を捉えた包括的な制度は確立されていなかった。債権も国の一つの財産形態であって、将来国の収入(歳入)として実現していくものであり国の貴重な財産である。「財政法」第8条は、国の債権の免除または効力の変更は法律に基づくべきこと、同法第9条は国の財産は良好に管理し効率的に運用すべきことを定めており、これらの規定は当然に適用があるところであって、適正に遵守しうるような制度の確立が必要とされた。

また、国の債権をその発生のおよむときからの的確に把握し、消滅にいたるまでの全過程を適正かつ効率的に管理することは、債権意識の法制化としての意味もあったとされる。²⁾

(3) 国の債権について、管理の機構、統一的な基準等の事務手続に関する会計制度が確立されていなかった結果として、従来から債権管理上不適切と認められる事例が相当に上った。毎年度の会計検査院決算検査報告において、不当事項として指摘された事例としては、既発生 of 債権について徴収の措置を怠

ったり、事実調査の不十分や関係者間の連絡不十分による徴収遅延、担保物件の放置などがあげられ、このような事態から生じる国の損害を防止する観点からも、適確な債権管理制度の確立が要請されていたのである。³⁾

(4) 成案を得た法律案は、第1節の「物品管理法」の後において、先に参議院に提出のうえ審議に供されたが、同院及び衆議院ともに全会一致をもって可決され成立をみており、「本案の提出は遅きに過ぎたが、少しでも国損をなくすよう、今後の真剣な努力を強く要望する」との意見が述べられている。⁴⁾

[注]

1) 「債権管理法詳解」(昭和36年、学陽書房)、4ページ。

2) 前掲、「債権管理法詳解」、6ページ。

3) 「昭和28年度会計検査院決算検査報告」、10ページ。

「すみやかに徴収処置を執るべきであるのに、基本となるべき事実調査の不十分、取納に関係ある職員間の事務連絡の不十分等のために徴収決定の遅延している事例や、既往年度に過渡しや誤払いをしたものについても積算や返納の処置が執られていないものがある。これらの事例については、それぞれ本院の注意により是正されているが、なお一般的に事実調査や部内外の連絡ならびに取納の督促等については一層の留意が望ましい。」

「昭和29年度会計検査院決算検査報告」、10ページ。

「病院収入においては、すみやかに徴収処置をとらなかったため徴収不能となったり、徴収処置が著しく遅延する事例が多く、そのほか既往年度に過渡し、誤払いをしたものについて積算、返納の処置がとられていないものがある。」

「昭和30年度会計検査院決算検査報告」、13ページ。

「保険料等の徴収については、厚生省所管の厚生保険、労働省所管の労働者災害補償、失業両保険事業において、保険料算定の基礎となる標準報酬月額または賃金総額の把握が十分でなかったなどのため保険料等の徴収不足となっていたものが多額に上っている。」

4) 「第24回国会制定法審議要録」(衆議院法制局)、383ページ。

2 内 容

(1) 対象「債権」の範囲

本法の適用の対象となる「債権」とは、金銭の給付を目的とする国の権利をいうとしている(第2条)。いわゆる金銭債権であり、金銭以外の物の引渡しや作為または不作為を給付の目的とする債権は対象とならない。

また、金銭債権であっても、罰金及び過料等の債権、証券に化体されている債権、日本銀行に対する預金債権、寄付金に係る債権、国税に係る債権、資金運用により生ずる債権については、これらの債権の性質から、またその管理手続の特殊性から、本法の適用が除外されている(第3条)。ただし、国税債権及び資金運用債権は、国会への報告については適用がある(施行令第2条)。

(2) 管理機関の設置

「債権」の管理に関する会計機関について規定している。まず、管理事務の総括責任者を大蔵大臣とし、債権の管理に関する制度を整え、事務を統一し必要な調整等を行うこととしている(第9条)。次いで、各省各庁の長(各省大臣等)は法律上当然に債権管理官として、債権管理に関する事務を執行する権限を有するとされる(第6条)。しかし実際問題としては、所属の職員等に執行させるため「債権管理官」を委任し、その者に事故がある場合に備え「代理債権管理官」を、その者の事務の一部を分掌させる「分任債権管理官」をそれぞれ置くことができるとしている(第5条)。また、各省各庁の長は、都道府県知事または吏員に債権の管理に関する事務を取り扱わせることができることとしている(第7条)。

なお、債務者の住所の変更、各省庁における所掌事務の異動等の事情がある場合における債権管理事務の引継ぎについて定めている(第8条)。

(3) 管理の基準等

ア 債権管理事務は、債権の発生原因及び内容に応じて、財政上もっとも国の利益に適合するように処理しなければならないとの基本的な定めをしている(第10条)。債権管理官は国の会計機関として、善良なる管理者の注意義務をもって債権管理の事務を行うべきであり、その場合において、国の財政上の利益を最優先として考慮すべきことを明らかにしている。

イ 債権管理事務は、債権の把握から始まる。適正な債権の把握が、債権管理の万全を期するため必要なことは明らかであり、その初動体制について定めている。契約担当職員及び国有財産事務担当職員等に対し、国の債権の発生等の事実について通知義務が課せられる(第12条)。国の債権の発生または国への

帰属を知った債権管理官は、遅滞なく債務者及び債権金額等所要事項を調査確認のうえ債権管理簿へ記載すべきこととされる(第11条)。

ウ 債権管理官は、国の歳入となる債権については歳入徴収官に納入の告知(債務者への通知行為)を請求し、歳入外のその他の債権については自ら納入の告知を行う(第13条)。

その履行期限を経過しても未納の場合は、同様に歳入徴収官に督促の請求をしまたは自ら督促を行う(第14条)。

エ 督促後相当の期間を経過しても履行されないときは、強制履行の請求手続を行うこととなる。すなわち、担保権の実行、強制執行その他訴訟手続による履行請求を法務大臣に求めることとなる(第15条)。債務者側の方に、強制執行、滞納処分、競売の開始、破産の宣告等の事態が生じたときは、配当の要求その他債権の申し出をしなければならない(第17条)。

オ 債権管理官は、債権を保全するための措置として、担保の提供もしくは保証人の保証を求め、または増担保の提供もしくは保証人の変更を求める。必要があれば仮差押または仮処分の請求、債権者代位権行使の措置、詐害行為取消の請求、時効を中断するための措置をとらなければならない(第18条)。また、担保権の設定について登記、登録等の措置をとり(第19条)、担保物件や担保に関する証拠書類を善良な管理者の注意義務をもって保存しなければならないこととしている(第20条)。

(4) 徴収停止

債権管理官は、その所掌する債権について以上に述べた保全または取立てに努めるわけであるが、相当の期間を経過してもなお履行されていないものについて、次のような場合には、保全及び取立てに関する事務を要しないものとして整理できることとしている(第21条)。

- ① 法人で事業の再開の見込みがなく、その財産が強制執行の費用に満たない場合
- ② 債務者の所在が不明で差押可能財産が強制執行の費用に満たない場合
- ③ 債権金額が少額で取立費用に満たない場合

(5) 債権の内容の変更と免除等

「財政法」第8条は、国の債権を免除しまたはその効力を変更するには法律に基づくことが必要であるとしている。債権管理の過程でやむをえず生じる債権の効力の変更や免除について定めている。

ア 債務者が無資力であって、資産の状況から履行を延期する方が徴収上有利と認められるとき、災害、盗難等の事故により一時に履行が困難でやむをえないと認められるとき等には、履行延期の特約ができる(第24条)。延期の期間は、5年(無資力等の場合は、10年)とし再延期は可能である(第25条)。また、履行延期の特約に際しては原則として担保を提供させ利息を付すること(第26条)、必要に応じて調査質問等を行い、不当な場合には履行期限の繰上げができる旨の条件を付すべきこと(第27条)、場合によっては裁判上の和解による特約を法務大臣に請求することを定めている(第28条)。

イ 一般金融市場における金利の低下により、必要な限度において債権の利率の是正ができる(第29条)。「破産法」もしくは「和議法」の債権者集会における強制和議等または「会社更生法」の関係者集会における更生計画案が、国の不利益を最小限度にとどめると認められる場合には、法務大臣はこれに同意できる(第30条)。また、法務大臣は法律上の争いを解決するため、債権の徴収上有利と認められる範囲内で裁判上の和解をしまたは「民事調停法」による調停に応ずることができることとしている(第31条)。これらは、いずれも債権の効力の変更に相当し、「財政法」第8条の規定により法律上の根拠が必要とされるものである。

ウ 債権管理官は、債務者が無資力等により履行延期の特約をした債権で10年を経過してもなお弁済不能と認められる場合には、当該債権及び利息を免除することができる。また、履行延期の特約をした債権で、その履行期限内に債権金額の全額を弁済したときには、延納分の利息の全部または一部を免除することができる(第32条)。さらに、少額の延滞金の特則として債権金額が1000円未満の場合は延滞金を付さず、また計算された延滞金額が100円未満であるときは免除できることとしている(第33条)。

(6) 債権契約等の内容

債権管理の過程に入る以前の契約等の段階の規定である。その定め方次第で、発生する債権の管理に影響が及ぶところであり、その点を考慮した契約の締結等が必要である。

契約等担当職員は、履行遅滞には延滞金を付すべきこと、分割債権の各履行期に弁済を怠ったときは履行期限を繰り上げられること、増担保の提供または保証人の変更等に応ずべきこと、貸付金の契約では他の用途への使用を禁ずること等の定めをすることとされ(第35条、36条)、逆に債権の減免及び履行期限の延長についての定めをしてはならないとされる(第34条)。これは、債権管理の段階に入って債権管理官が判断し処理すべき事柄であるとの考えによる。

(7) 債権現在額の報告

各省各庁の長は、毎年度末における債権現在額の報告書を作成し大蔵大臣に送付する(第39条)。大蔵大臣は、これらの報告書に基づき債権現在額総計算書を作成し、内閣から会計検査院に送付され、歳入歳出決算とともに国会に報告される(第40条)。¹⁾これにより、第1節でも述べたように国有財産増減及び現在額総計算書と物品増減及び現在額総計算書と合わせて、国の財産のほぼ全容が国会及び国民の前に明らかにされることとなる。²⁾

なお、本法の施行について必要な事項その他諸手続きについては、次の政省令に定められている。

「国の債権の管理等に関する法律施行令」(昭和31年政令第337号)

「債権管理事務取扱規則」(昭和31年大蔵省令第86号)

〔注〕

1) 最初に国会に提出された報告書は、次のとおり記述されている。
「昭和32年度国の債権の現在額に関する報告」

昭和32年度末における

国の債権の現在額は
である。

17,347.1億円

上記の債権現在額の会計別及び種別の内訳は、別冊債権現在額総計算書のとおりであり、その大要は次のとおりである。

(1) 一般会計 合計(所管別, 種別 略)		
履行期限到来額	809.3億円	
履行期限未到来額	1,544.6	計 2,353.9億円
(2) 特別会計 合計(33特別会計の合計)		
履行期限到来額	1,104.6億円	
履行期限未到来額	13,888.6	計 14,993.2億円

2) 以上の「内容」(1)～(7)を通じての参考文献は、次のとおりである。

『債権管理法詳解』(昭和36年, 学陽書房), 23ページ以下。

『会計検査と監査』昭和32年3月号, 6-22ページ。

『会計検査と監査』昭和32年5月号, 32-38ページ。

『債権管理法講義』(昭和50年, 大蔵財務協会), 19ページ以下。

(備考) 「国の特定の支払金に係る返還金債権の管理の特例等に関する法律」
(昭和32年法律第89号)の制定

この法律は、上記の第4節で述べた債権管理法について、その特例等を定めたものである。本法制定の経緯等について詳述することは略するが、概要は次のとおりである。

すなわち、郵政官署において年金または恩給等の支払事務を行っているが、この支払事務の処理上生じた過誤払いの返還金債権の管理について現業事務の特殊性にかんがみ特例的な事務取扱を定めうることとし、また支払資金への戻入れや支払金額への充当ができることとしたものである。

具体的な事務取扱は、「国の特定の支払金に係る返還金債権の管理の特例等に関する法律施行令」(昭和32年政令第181号)において、債権管理事務を行う職員、帳簿への記載、発生に関する通知、履行の請求、消滅に関する通知、債権の引継ぎ等が定められている。

第5節 債権管理官の廃止等事務の簡素合理化 (昭和45年における改正)

1 経緯

(1) 国の債権管理事務の簡素合理化を図るため、債権管理事務と歳入徴収事務等との一元的な執行を図るなど債権管理法の一部改正が行われた。しかし、その立法形式については、前章第4節の「会計法」の一部改正及び本章第3節の「物品管理法」の一部改正と同じく行政事務の簡素効率化の観点から行われるものとして一括法の中において措置された。「許可、認可等の整理に関する法律」(昭和45年法律第111号)第8条による改正¹⁾である。

(2) すでに述べたとおり、政府においては「第1次臨時行政調査会の答申」(昭和39年9月)を尊重することとし、行政改革計画の一環として「会計事務簡素化計画」が定められ逐次実施に移すこととされた。同答申においては、会計機関の統合及び内部委任(代決)の制度の適用が勧告され、²⁾「会計事務簡素化計画」には、債権管理事務は原則として歳入徴収官が行うこととする等両制度の一元的な執行を図ること、及び税外収入についても国税徴収の例にならない先日付小切手、約束手形等の有価証券による納付委託制度を設けることが掲げられた。このうち、内部委任制度は前章第5節で述べたように昭和46年の許認可等整理法において措置され、その他が今回の法律改正で実施された。

(3) 上記昭和45年の許認可等整理法案は、第63回国会(特別会 昭和45年1月14日～5月13日)に提出され、臨時行政調査会の指摘事項についての整理促進の状況等に関する質疑が行われたが、衆・参の両院とも全会一致をもって可決、成立をみている。³⁾

(注)

1) 「許可、認可等の整理に関する法律」(昭和45年法律第111号)においては、

① 第6条「会計法」の一部改正(繰越明許費に係る翌年度にわたる債務負担の承認に関する事務の財務局長等への委任、前章第4節において記述)

② 第7条 「物品管理法」の一部改正(物品管理事務に係る検査事務の都道府県知事等への委任。本章第3節において記述)

③ 第8条 「国の債権の管理等に関する法律」の一部改正(債権管理事務と歳入徴収事務との一元的な執行を図る等。本節で記述)

がそれぞれ定められた。

2) 臨時行政調査会(昭和39年9月)「予算・会計の改革に関する意見」抄

「(2) 勧告

会計機関は、会計制度の基本的組織とも言うべきものであり、制度全般の改善の前提となるが、会計機関及びこれに関連する事項について、次の対策を講ずる必要がある。

ア 会計機関については、現行の個別的な会計機関を廃止し、一官署におけるすべての会計行為に対して権限と責任をもつ総合的な会計機関を設置するものとする。この会計機関については、官署の規模によっても異なるが、官署の長たる職員をあて、会計事務と一般行政事務を一体的同時に運営できる状態に置くことが望ましい。さらに、会計事務の執行にあたっては、一般行政事務におけると同様、内部委任(代決)の制度を適用することとし、それにともなって会計事務の配分及び処理方法に改善を加え、補助者の権限と責任の範囲を明確にすべきである。」

3) 「第63回国会制定法審議要録」(衆議院法制局)、119、256、257、379ページ。

2 内 容

(1) 債権管理事務と歳入徴収事務等との一元的執行(債権管理官の廃止)

ア 債権管理官を廃止し、歳入徴収官、支出官その他の職員に対して債権管理事務を委任することとされた(第5条改正)。前節の債権管理法の制定の項で述べたとおり、同法に定める債権の管理に関する事務は債権管理官としての特定の会計機関を設けて所掌の事務処理を行うこととされていた。国の会計事務は、その会計行為の領域の区分に応じて歳入徴収官、支出官、支出負担行為担当官、契約担当官及び物品管理官といったように、それぞれ特定の会計機関を置いて会計事務を執行することとされている。¹⁾

イ ところで、債権の管理に関する事務は歳入徴収その他の会計事務と連続し密接に関連するものであるため、債権管理法令において債権管理官と歳入徴収等関係の会計機関との相互の事務連絡または調整に関する定めを置き、会計事務の円滑な実施が図られていた。このような実状にかんがみ、債権管理事務を体系的に分離することなく歳入徴収官、支出官その他の関係職員が行い一元

的な執行を図ることとされた。

ウ すなわち、各省各庁の長は政令で定めるところにより、歳入徴収官、支出官その他の職員に債権の管理に関する事務を行わせることができるとし、政令では、

① 歳入金に係る債権の管理に関する事務——歳入徴収官

② 歳出の金額に戻入れする返納金に係る債権の管理に関する事務——支出官

③ これら以外の債権の管理に関する事務——地方支分部局の長等にそれぞれ委任するものとされた(施行令第5条)。

なお、債権の管理に関する事務を行う歳入徴収官、支出官その他の職員を「歳入徴収官等」と総称することとしている(第11条)。

エ これまでは債権管理機関が分立していたため、歳入金債権について納入の告知を行うときは、債権管理官から歳入徴収官に対して納入の告知をなすべき旨の請求をし、歳入徴収官が「会計法」の定めるところにより納入の告知を行い債権管理官に納入の告知済みの通知をすることとされ、履行の督促についても同様に連絡手続が定められていた。今回の改正で一元的に行われることとなって連絡は不要となり、歳入金債権については歳入徴収官がみずから納入の告知または履行の督促をすることに改められた(第13条改正)。会計事務の簡素化が図られたことになる。

オ 臨時行政調査会の答申では、前述のとおり会計機関を統合して官署ごとに設けることを勧告しているが、今回の改正においては、他の会計機関と事務的に連続し密接な関係にある債権管理官のみ統合することとされ、そのほかについては兼職を禁止して相互牽制を図る必要等もあり、従来どおり各個別の会計機関によっており現在にいたるも変わっていない。同調査会の答申の趣旨は、一部において生かされたということになる。

(2) 納付委託制度の導入

ア ここでいう「納付委託」とは、債務者からの委託に応じて、当該債務者から、「証券ヲ以テスル歳入納付ニ関スル法律」(大正5年法律第10号)により歳入の納付に充てることのできる証券(小切手、支払期の到来した国債証券の利札等

578 第5章 「物品管理法」及び「国の債権の管理等に関する法律」

直ちに現金化できる証券)以外の有価証券の提供を受け、その証券の取立て及び取り立てた金銭をもって国の歳入等への納付をすることである。

イ 租税の収納については、すでにこの有価証券による納付委託の制度が採用されており、²⁾ 税務官署では、その提供を受けた有価証券が一種の担保となつて、証券に対する信用上支払期日における納付率がきわめて高いことから大いに利用されているところであった。³⁾

そこで、租税以外の国の債権についても収納事務の簡素効率化を図るため、有価証券による納付委託の制度を採用することとし、債務者から先日付小切手、約束手形等の有価証券の提供を受けて、その取立て及び取り立てた金銭の国庫への納付の委託に応ずることができることとされたものである(第14条1項)。

ウ 同条では、納付委託に応ずることができる要件を次のとおり定めている。

- ① 納付委託の対象となる国の債権は、履行期限がすでに経過した債権であつてその全部または一部が履行されていないものであること。
- ② 債務者が「証券ヲ以テスル歳入納付ニ関スル法律」により歳入納付に使用できる証券以外の有価証券を提供して、その証券の取立て及び取り立てた金銭による当該債権に係る弁済金の納付の委託を申し出たこと。

なお、納付委託のために提供される有価証券は、小切手、約束手形及び為替手形の3種類とされている(取扱規則第20条の2)。

- ③ 納付委託のために提供された有価証券が、最近において確実に取り立てることができることと認められること。
- ④ 納付の委託に応ずることが、債権の徴収上有利であると認められること。

エ また、歳入徴収官等は納付の委託があつた場合において、必要があると認めるときは确实と認める金融機関に、納付の委託に係る有価証券の取立て及び納付の再委託をすることができる(第14条2項)。規定上は、必要があるときに再委託ができる旨の規定とされているが、実際の事務取扱いではすべて金融機関に再委託され、所定の期日に支払いのため呈示して取立てが行われている。

(3) 徴収停止の範囲の拡大

ア 上述の(1)債権管理事務の一元化及び(2)納付委託制度については、「会計事務簡素化計画」に掲げられた事項の法律措置であるが、本項の徴収停

止⁴⁾についての改正は同計画の対象事項ではなく、この機会にあわせて規定の整備合理化を図ることとされたものである。

イ 徴収停止の措置は、「履行期限後」相当の期間を経過してもなお完全に履行されていない債権について将来も履行が著しく困難と認められるときに取立て等を要しないと定められているものである(第21条)。したがって、特別の理由により履行期限を定めることができない債権⁵⁾の場合は、いつまで経っても徴収停止の措置がとれない状況のままとなる。このような事態を打開するため、今回法改正を行い「履行期限」の後に「履行期限の定めのない債権にあつては、歳入徴収官等が債権を調査確認の上帳簿に記載をした日」との旨のたっこ書きを加え、その後相当の期間を経過してもなお無財産であるような状況の場合には徴収停止の措置がとれることとされた(第21条1項改正)。

ウ また、徴収停止の措置は、債務者の経営状態、所有財産及びその所在等に着目して要件が定められているので、債務者自体が不分明で特定できない債権にあつてはその財産状態や所在等が分からず、徴収停止の要件を適用して措置をとることができない状況にあつた。

たとえば、集団による不法行為に係る損害賠償金債権にあつては、実際問題として歳入徴収官等が債務者の究明に努めても判明しがたい場合が多いうえにさらに時日の経過が事実関係の調査をますます困難にしていく傾向にあり、事務処理上は徴収停止と同様の棚上げの状態に置かれることが多い。

エ このような状況にかんがみ、債権管理の円滑化を図るため、今回、歳入徴収官等が調査確認及び帳簿への記載を行った後相当の期間を経過してもなおその債務者が明らかでなく、かつ、将来これを取り立てる見込みがないと認められるときは徴収停止の措置をとることができることとされた(第21条2項追加)。

以上のとおり、債権管理法第21条の第1項にかっこ書きを加え、同条に第2項を追加する2点の改正が行われたのである。

(注)

1) 『逐条会計法概説』(昭和58年、大蔵省印刷局)、10ページ。

「国の会計作用は、統一的体系的に行われなければならない。「会計法」が所定の会計事務の執行について、それぞれ担当の会計機関を定め、そこに権限と責任を集中し、

統一した基準に従って事務処理を行わせることとしている。会計事務を秩序立って統一的に執行させようとするところにその趣旨がある。」

2) 「国税通則法」(昭和37年法律第66号)

第55条(納付委託)

「納税者が次に掲げる国税を納付するため、国税の納付に使用することができる証券以外の有価証券を提供して、その証券の取立てとその取り立てた金銭による当該国税の納付を委託しようとする場合には、税務署の当該職員は、その証券が最近において確実にとりたてることができるものであると認められるときに限り、その委託を受けることができる。この場合において、その証券の取立てにつき費用を要するときは、その委託をしようとする者は、その費用の額に相当する金額をあわせて提供しなければならない。

- 一 納税の猶予又は滞納処分に関する猶予に係る国税
 - 二 納付の委託をしようとする有価証券の支払期日以後に納期限の到来する国税
 - 三 前2号に掲げる国税のほか、滞納に係る国税で、その納付につき納税者が誠実な意思を有し、かつ、その納付の委託を受けることが国税の徴収上有利と認められるもの
- 2 税務署の当該職員は、前項の委託を受けたときは、納付受託証書を交付しなければならない。
- 3 第1項の委託があった場合において、必要があるときは、税務署の当該職員は、確実と認める金融機関にその取立て及び納付の再委託をすることができる。
- 4 第1項の委託があった場合において、その委託に係る有価証券の提供により同項第1号に掲げる国税につき国税に関する法律の規定による担保の提供が必要ないと認められるに至ったときは、その認められる限度において当該担保の提供があったものとするができる。」

3) 『月刊公会計』昭和45年10月臨時増刊号、27ページ。

4) 『官庁会計実務要覧』(昭和63年、学陽書房)、1040ページ。

「徴収停止とは、履行期限後相当の期間を経過してもなお、完全に履行されていない債権で債務者の資力状況等によりその管理を続けても収入を得る見込みがない場合または費用倒れとなることを見込まれる場合において、以後その取立て及び保全を要しないこととする国の内部的処理である。」

債権管理法第21条第1項において、次の要件に該当する場合であるとしている。

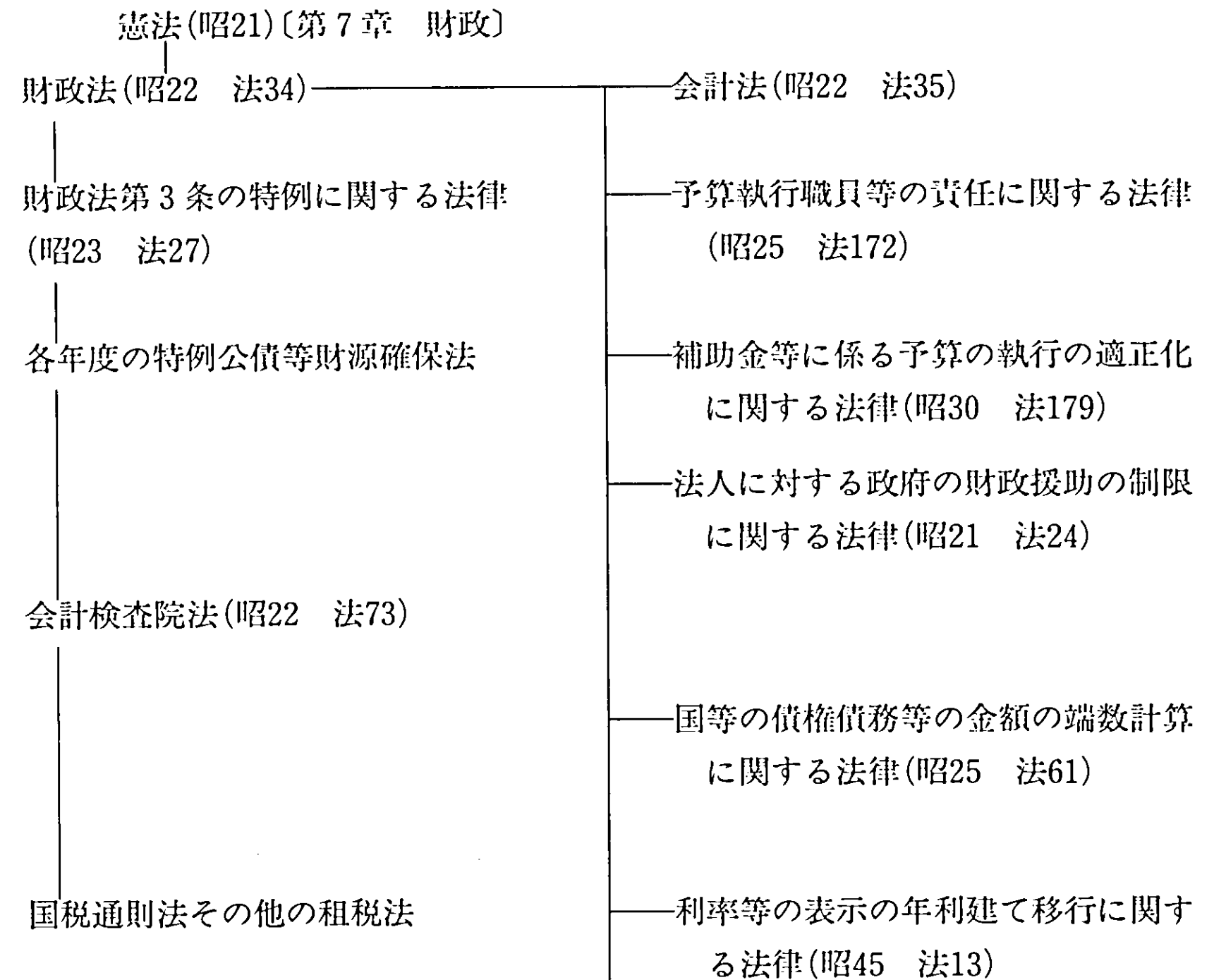
- ① 法人である債務者が休業して事業再開の見込みが全くなく、差し押さえることのできる財産の価額が強制執行費用以下であり、かつ、その債務を代わって弁済すべき者がいないと認められる場合
- ② 債務者の所在が不明であり、かつ、差し押さえることのできる財産の価額が強制執行費用以下であると認められるような場合
- ③ 債務金額が少額で、取立費用に満たないと認められる場合

5) たとえば、貸金等の過払いによる返納金債権は、債務者に対して返納のための納入の告知をすることによって履行期限が定められる(取扱規則13条)。この場合、債務者がその過払いを受けた後、住所不明となったようなときには、債務者に対して納入の

告知をすることができず、履行期限も定められない状況のまま結局徴収停止の措置をとれなかったのである。

なお、「国の債権の管理に関する法律」の改正は、翌46年においても今回と同じように許認可等整理法の中で「会計法」及び「物品管理法」の改正等と一緒に行われている。しかし、その内容は会計事務の内部委任制度の創設等国の会計機関に係る統一的な改正であるので、前章第5節における「会計法」の改正の説明とともに一括して記述したところである。

最後に、現行の財政会計制度に関する法律について、体系的かつ類型別に掲げ参考に供したいと思う。ただ、関係法律のすべてを網羅することはできないが、ほぼその全容を見ることができ、かつ、これまでの解説に係る各法律の位置を認識できるものとする。



- 証券ヲ以テスル歳入納付ニ関スル法律(大正5 法10)
- 印紙をもってする歳入金納付に関する法律(昭23 法142)
- 国の債権の管理等に関する法律(昭31 法114)
- 旧軍関係債権の処理に関する法律(昭24 法257)
- 国の特定の支払金に係る返還金債権の管理の特例等に関する法律(昭32 法89)
- 大蔵省預金部等の債権の条件変更等に関する法律(昭22 法129)
- 国の利害に関係のある訴訟についての法務大臣の権限等に関する法律(昭22 法194)
- 国際学会等への加入にともなう分担金の債務負担に関する法律(昭32 法48)
- 国の所有に属する物品の売払代金の納付に関する法律(昭24 法176)
- 政府契約の支払遅延防止等に関する法律(昭24 法256)
- 物品管理法(昭31 法113)
- 物品の無償貸付及び譲与等に関する法律(昭22 法229)
- 国際連合の決議に基く民生事業のため必要な物品の無償譲渡に関する法律(昭27 法337)

- 経済及び技術協力のため必要な物品等の外国政府等に対する譲与等に関する法律(昭35 法23)
- 民間海外援助事業の推進のための物品の譲与に関する法律(平5 法80)
- 国の所有に属する自動車等の交換に関する法律(昭29 法109)
- 国有財産法(昭23 法73)
- 国有財産特別措置法(昭27 法219)
- 国の庁舎等の使用調整等に関する特別措置法(昭32 法115)
- 国有の会議場施設の管理の委託等に関する特別措置法(昭40 法133)
- 国立病院等の再編成に伴う特別措置に関する法律(昭62 法106)
- 国家公務員宿舎法(昭24 法117)
- 国税収納金整理資金に関する法律(昭29 法36)
- 経済基盤強化のための資金及び特別の法人の基金に関する法律(昭33 法169)
- 農業近代化助成資金の設置に関する法律(昭36 法203)
- 決算調整資金に関する法律(昭53 法4)
- 各特別会計法
- 国庫余裕金の繰替使用に関する法律(昭24 法63)
- 公庫の予算及び決算に関する法律(昭26 法99)

昭和財政史—昭和27～48年度
第2巻 財政—政策及び制度

1998年11月26日 発行

編者 大蔵省財政史室
発行者 浅野純次
〒103-8345
発行所 東京都中央区日本橋本石町1-2-1 東洋経済新報社
電話 編集03(3246)5661・販売03(3246)5467 振替00130-5-6518
印刷・製本 東洋経済印刷

本書の全部または一部の複写・複製・転載および磁気または光記録媒体への入力等を
禁じます。これらの許諾については小社までご照会ください。
©1998 (検印省略) 落丁・乱丁本はお取替えいたします。
Printed in Japan ISBN 4-492-81402-7