

財政統制のあり方

東京大学 碓井光明

1 国民財政主義

国民主権主義の一環としての国民財政主義。

国民財政主義の実現方法には多様な方式がありうる。

財政民主主義は国民財政主義の最も活用しやすい実現手段。

国民に対する財政情報の提供の重要性。

「国民」の意思の分裂（「納税者としての国民」と「歳出圧力を加える国民」との意思の分裂）のなかで、痛みを伴わない仕組みを活用してきた（公債、財政投融資、地方交付税）。これらを国民が実感できる仕組みに転換する必要がある。そのためには、最低限国会の意思決定前に国民に正確な財政情報が提供される必要がある。

情報公開制度が、実質的に大きな統制機能を発揮すると考えられる。

会計検査院の検査も、国民の代理人としての検査として位置づけることができる。

国民が直接に能動的に財政統制に乗り出す仕組みも考えられる（たとえば、会計検査院に対する検査の請求、国民訴訟の制度等）。

2 財政をめぐる憲法と法律との関係

財政に関して、憲法自体がどの程度の密度の規定をおくのが望ましいか。多くを立法府の裁量に委ねてよいのではないか。たとえば、複数年度にまたがる財政計画（複数年度予算）、バランス・シートの作成などは、法律による対応で十分ではないか。法律による弾力的な対応でよい。例外は憲法 89 条。

最も虚しく感ずるのは「健全財政主義」である。それは憲法上の原則ではないために、特例法を制定すれば赤字公債の発行が可能である。この虚しさにもかかわらず、憲法による縛りをつけることはできないであろう。

3 予算制度

予算の役割は、主として支出授権と債務負担の授権

予算単年度主義（複数年予算の否定）

1 年を単位として、毎年度歳入歳出予算を編成し国会が議決する予算単年度主義を原則にすることは、健全な財政を確保するために必要と考える（碓井は、これを憲法上の原則とするが、木村琢磨「予算単年度主義と会計年度独立の原則」地方自治 671 号は、複数年予算も許容され、逆に会計年度独立主義が憲法上の原則であるとする）。

継続費は、部分的複数年予算。予算単年度主義の原則の例外をなすので（ただし、甲斐素直『予算財政監督の法構造』は、継続費は支出まで授権するものではないとする）、可能ならば憲法改正が望ましい。しかし、憲法により明示的に許容するよりも、明示しないで、解釈により縛りをつけて、ごく例外的に許容する方が望

ましいという考え方もありうる。後年度の歳入を当てにする継続費に対して、当年度の歳入を財源とし、債務負担及び支出の双方を複数年にまたがり許容する制度もありうる（しかし、財政にゆとりのないときに、そのような後年度の支出を当年度の歳入から取りおくことは困難）。

繰越明許費は、2年にわたる支出授權。財源をあわせて繰り越す限り財政の健全性を損なうことはない。

会計年度独立主義の意味

ある年度の経費は、その年度の歳入を以て支弁しなければならないこと（財政法12条）。したがって、ある年度に支出を授權された経費を翌年度に繰り越して使用することは、会計年度独立主義に反すると考えられている。会計年度独立主義は、憲法が直接に命ずるところではないが、歳入と歳出とを対応させた財政統制ができなくなるような運用は、予算制度の根幹を揺るがすものとして許されるべきではない。現行法は、繰越明許費、継続費の年割額の繰越、事故繰越の場合に、例外を認めている。この程度であれば、予算制度の根幹を揺るがすとはいえない。

「予算単年度主義の弊害」

世上「予算単年度主義の弊害」といわれるものは、実質は、授權された支出を翌年度に繰り越すことが難しく、年度末近くに無理な予算執行を行わざるをえない点にある。会計年度独立主義の一内容としての「歳出予算の繰越禁止」というときに、最も禁止ないし抑制されるべきものは、財源の繰越を伴わない（後年度の歳入を当てにした）歳出のみの繰越である。反対に、財源とともに繰り越すことは、財政の健全性を損なうものではない。もちろん、実質的不用額を無理に繰り越すことは統制されなければならない。現行制度の問題は、あらかじめ「繰越明許費」として計上しておかなければならないこと、及び、翌年度使用についての財務大臣承認が厳格でかつ時間を要する点である。年度末近くでは、もはや繰越明許費の扱いをするゆとりはない、一般に現場に行けば行くほど面倒な手続を回避したくなる。その結果年度末近くにおいて、たとえば、随意契約により速やかに施工できる工事箇所を探して予算の執行を急ぐことになりやすい。

経費の性質に応じた繰越明許費とは別に、歳出予算の一定割合（その割合が10%なのか5%なのかは、これまでの予算執行の経験に学ぶ必要がある）については、財務大臣の承認を要せずに、繰り越すことを認める制度にすべきではないか。そのようなゆとりを認めるべき理由の一つとして、歳出予算は不足することのないように、ある程度抑制した予算執行はやむをえないことで、その反面として抑制した分が年度末にある程度蓄積されていることにも留意すべきである（それは、不用額を意味するものではない）。

用途を緩やかに特定した予備費（公共事業等予備費）の問題

予見されているにもかかわらず、その執行の発動を予備費の形式で内閣に委ねる

ことは問題（碓井「公共事業等予備費について」ジュリスト1169号84頁）。

4 予算不成立の事態に対する制度

前年度予算施行を排除したものの、代替措置を設けない現行憲法に問題はないか。非常措置の規定がないことが、予算成立への協力を促す効果をもつことは否定できない。

予算不成立に対処する基金制度（小嶋和司教授が憲法の「予備費」に与えた解釈と同様の内容のもの）を憲法により設置することが検討されてよいが、前記の予算審議促進機能が無視できないので、大災害等の緊急事態に対する支出を授權する法律を制定しておくことで足りるのではないか（碓井「財政法上の予備費に関する立法政策」金子宏先生古稀祝賀『公法学の法と政策下巻』569頁）。

5 憲法89条

「公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業」の部分は、削除又は改正を検討する必要がある。公私協働社会が叫ばれるなかで、私的部門の自主性を確保しながら政府資金による援助の必要な場面が少なくない。教育はその典型であるし、また、慈善・博愛を社会的に有用な活動をする公益法人やNPOの活動と峻別することは困難である。かといって、補助金について、通常の予算統制に服することで「公の支配に属する」と判断する判例は、現行憲法の解釈としては無理がある。

もっとも、憲法学は、さまざまな解釈努力を積み重ねており（高橋和之「公金支出制限の趣旨と『公の支配』の意味」『21世紀の立憲主義』は、後段も前段の政教分離を補強するためのものと限定解釈し、青柳幸一「憲法89条後段と『協働』社会」法の理論18は、誰に対しても開かれている事業であること、情報開示がなされることに「公の支配」の意味を見出している）解釈論的努力で十分であると考えているかも知れない。また、明示的に許容するよりも、現行憲法の方が緊張感を醸成してよいとする見方もありうる（樋口陽一『憲法』350頁は、弾力化による政治過程の利益政治化を懸念する）。

6 会計検査院等

国会以外の財政統制機関として、行政自身、会計検査院、裁判所等を考えることができる。

行政自身による統制機関として、財政を所管する財務省の役割が大きい。また、各省庁の内部監査組織も存在する。しかし、内部監査組織は、組織ぐるみの不適正処理については、むしろ、いかにして隠蔽するかに腐心することになりやすい。

会計検査院の憲法上の位置づけについては、国会の付属機関とする考え方もありうるが、独立機関制を維持することが適当であろう。ただし、会計検査院自身も、3年とか5年ごとに外部監査を受ける必要があろう。

会計検査院の役割に期待する場合に、会計検査院の権限につき、現行のように決算の検査のみを憲法に定め、それ以外を法律に委任する方式でよいかは検討課題。会

計検査院に（現在の弁償責任の検定、利害関係人の要求による審査判定を越えるような）裁判的役割を付与しようとするならば、憲法上明示する必要があるかも知れない。

裁判所による統制として、最も検討に値するのは、住民訴訟に相当する国民訴訟である。おそらく最も心配されるのは濫訴であろう（そのなかには政治的目的に利用することも含まれる）。かりに国民訴訟を認めるとしても、公務員個人の損害賠償責任を追及することを認めることは、公務員の萎縮効果を招きかねない。したがって、当分は、会計検査院に対する審査の要求をなしうる者の範囲を「利害関係人」よりも拡大すること（碓井「財政制度」ジュリスト1192号189頁）で対応するのが現実的であろうか。

7 おわりに

財政統制のあり方を行政府の提案に待つのみでは十分ではない。国会自身も財政統制の制度的あり方を継続的に検討し報告書を公表する努力をされるよう期待したい。すなわち、衆議院の決算行政監視委員会と参議院の決算委員会若しくは行政監視委員会との協力により、テーマごとのプロジェクトチームを設けて、時間をかけて調査し、国会の各院に報告するような活動が期待される。