



衆議院憲法審査会ニュース

— 第 183 回 国会 —

H25.4.19 Vol.17 (「衆議院憲法調査会ニュース」からの通番 Vol.143)

発行：衆議院憲法審査会事務局

4月18日に、第6回の審査会が開かれました。

日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関する件（日本国憲法の各条章のうち、第七章（財政）の論点）について、衆議院法制局当局から説明を聴取した後、自由討議を行いました。

◎自由討議

●各会派の代表者からの意見表明の概要

伊藤達也君（自民）

- ・ 政府の行った支出に対し国会が責任をもって十分なチェックを果たすため、決算は国会の承認を要するものと憲法上明記すべきである。我が党の憲法改正草案では、内閣は会計検査院の報告内容を予算案に反映させ、その結果を国会に報告しなければならないと明記した。
- ・ 予算単年度主義をとることは、予算編成の硬直化や会計年度末の無理な予算執行を招く場合がある。このため、我が党の憲法改正草案では、複数年度にわたる予算について、繰越明許費や継続費などを憲法上認める規定を新設した。
- ・ 我が党の憲法改正草案では財政の健全性の確保を明記し、財政運営の指針とすることとした。具体的な健全性の基準については、我が党がかつて提出した財政健全化責任法案のような法律で定めることを想定している。
- ・ 地鎮祭への玉串料の支出など、ごく一般的な社会的儀礼・習俗的行為の範囲を超えないものについては、公共性のある行為として公費の支出が認められるべきである。この点については、憲法上の疑義が生じないよう、明文改憲が必要である。
- ・ 89条は私学助成についての憲法上の疑義を拭いきれず、また「公の支配」という文言は私立学校の建学の精神に照らしても適切でないため、国等の「監督が及ばない」慈善・教育・博愛事業への支出等のみを禁じることとし、私学助成が憲法違反ではないことを明らかにすべきである。

篠原孝君（民主）

- ・ 我が党は、国民主権が生きる新たな統治機構の創出を重視する立場から、公会計・財政責任の明確化を主張している。国の財政処理の権限については、国会の議決に基づいて、内閣総理大臣が行使することを明確にすべきである。また、内閣総理大臣に国の財政状況、現在及び将来の国民に与える影響の予測について、国会への報告を義務づけるとともに、内閣総理大臣の予算・決算に関する説明責任も憲法上明確にすべきである。
- ・ 中央銀行の位置づけについては、引き続き検討する。

- ・ 予算単年度主義については、我が党は、複数年度にわたる財政計画を国会に報告し、承認を得ることを憲法に明記すべきとの立場である。
- ・ 健全財政を維持するため、財政規律条項を憲法又は法律で明記すべきとの意見もあるが、我が党は、この点については中立的な立場である。
- ・ 89条の習俗的行事への参加に対する公費支出及び私学助成に関する論点については、我が党は立場を明らかにしていない。
- ・ 会計検査院に関する規定を強化し、国会による財政統制を強めるべきとの意見には賛成である。会計検査院の報告を受けた国会は内閣に対して勧告を行い、内閣はこの勧告に応じて必要な措置を講ずることを憲法上明記すべきである。
- ・ 国会の行政監視機能は大幅に拡充する必要があり、「予算は衆議院、決算・行政監視は参議院」といった役割分担の明確化も一つの考え方である。

三木圭恵君（維新）

- ・ 財政運営上の意思決定者である現役世代の受託者責任を明らかにすることを通じてパブリック・ガバナンスを強化し、将来世代を含む受益者たる国民の利益を保護するような財政民主主義体制を構築することが必要であるとの考え方から、我が党は財政健全化法案を今国会に提出する予定である。
- ・ 現役及び将来世代による財政民主主義へと移行する観点から、①受益者たる国民とは現役世代と将来世代であるという観点からの財政規律の必要性、②経常収支勘定と資本的収支勘定とに区分した上で、公会計を透明性の高いルールの下に置くべきこと等の基本原則、③内閣総理大臣の予算・決算に関する説明責任、④国会において予算の修正が可能であること、⑤財政における国家緊急事態規定、予算が年度内に成立しない場合の措置などを憲法上明記することを検討している。
- ・ 資本的収支勘定の導入を念頭に複数年度予算制を採用することとするほか、継続費、財政規律条項を憲法に規定することを検討している。
- ・ 内閣総理大臣等の一般的・習俗的な行事への参加には公費支出が認められるよう、憲法を改正する方向で議論する。また、89条を改正して私学助成ができることを、憲法上明確にすべきである。
- ・ 国会の財政統制機能を強化するため、会計検査院は国会の附属機関とするべきである。

斉藤鉄夫君（公明）

- ・ 財政民主主義については、現行憲法は明確に規定しているので現行のままでもよい。また、財政統制についても運用改善で足りる。
- ・ 租税法律主義を定める 84 条について、地方財政基盤の確立とその健全化を図るプロセスの構築が重要であるとの観点から、地方の課税自主権を憲法に明記すべきとする強い意見がある。その意見の中には、「租税」との文言について、法律によることとする税であれば「国税」と改めるべ

きとの意見や、地方交付税制度を一步進めた財政調整制度を憲法に明記すべきとの意見もある。

- ・ 89条と私学助成の関係については、条文の文言と運用の実態が遊離している。また、私学助成の必要性は実務的・学説的に肯定されており、その重要性に鑑みて憲法上の表現について検討すべきである。ただし、具体的な改正の是非については、私学助成を憲法に明記すべきとの意見がある一方、「公の支配」を狭く捉え過ぎることは教育政策上望ましくないとの視点から、憲法改正ではなく法律で対応すべきとの意見もある。
- ・ 財政規律については、財政に関する現行憲法の規制対象を、手続面だけでなく、運用面にも広げるべきとする意見や、将来世代に対する考慮の観点から、財政健全化・財政規律の憲法への明記を検討すべきとの意見もある。
- ・ 予算単年度主義については、駆け込み執行の弊害も含め、硬直的な予算編成システムとなっているため、複数年度予算システムを導入すべきとの意見がある。
- ・ 91条の財政状況報告について、国民に分かりやすく報告するため、企業会計を導入すべきとの意見もある。
- ・ 決算については、現行憲法ではフィードバック機能が確保されていないため、決算審査が終わるまでは予算審査を行えないとの規定を考えたもよいとする意見や、会計検査院を国会に帰属させ、総理に改善措置を勧告できるシステムを導入すべきとの意見などがある。

小池政就君(みんな)

- ・ 第7章に関しては、国会による財政統制を充実させ、財政運営の健全性を確保する観点からの検討が必要である。我が国の財政は危機的状況にあり、財政健全化は喫緊の課題との認識があるにもかかわらず、現在の国会と内閣の財政運営の在り方では国の財政状況は改善する兆しが見られないことから、その仕組みを改める必要がある。
- ・ 我が党が昨年参議院に提出した「国の財政運営における不要資産の活用、透明性の向上等に関する法律案」では、当面の基本方針として、基礎的財政収支を黒字化し、特例公債を発行しないようにすることを定めている。また、内閣が財政運営に関する中期目標及び短期目標を定め、国会に報告することを義務づけ、国会は予算及び決算に係る国の連結の財務状況を記載した書類を内閣に対して提出、議決することを可能としている。
- ・ 会計検査院の在り方については、現状では会計検査院は各省庁と人事的なつながりがあることなどから、行政府からの独立性を高め、米国のGAO型のような強力な機関を国会に設けるべきである。
- ・ 私学助成については、憲法改正の必要はないと考えるが、党内には私学助成ができるよう憲法を改正して「教育」という文言を除くべきという意見もある。

笠井亮君(共産)

- ・ 本日の審査会の開会が、国会が波静かならばとの条件の下で設定されたにもかかわらず、開会されたことに抗議する。
- ・ 第7章は、83条で財政民主主義を総則的に宣言し、国の財政運営においても国民主権が貫かれ、恒久平和主義、国民の人権保障に資するよう、明治憲法下において戦争遂行のために国債が乱発

されたことへの反省のもとで、規定されたものである。その上で、現実の財政運営は様々な問題がある。

- ・ 戦後日本では、直接税中心主義、累進課税制度等を守ることによって所得の再分配を行い、所得格差を縮小してきた。しかし、政府は所得税等の累進性の緩和や逆進性の高い消費税の導入、法人税の引下げなどを行い、富める者はますます富み、貧しい者はますます貧しくなるという状況が生まれている。このような税制は本来の原則に立って改めるべきである。
- ・ 税金の使い方については3つの問題点がある。1つ目は、国民生活にかかわる予算が削減されてきたことである。近年政府は福祉や教育などに関する人権保障に資する予算を削減している。例えば、25条に基づく生活保護に関する予算を削減することは、憲法が保障する国民の生存権を脅かすものである。2つ目は、人権保障に資するべき予算を抑える一方で、大企業支援には多額の税金がつき込まれてきたことである。最近では、成長戦略の名のもとに、大企業だけを優遇するような政策を行っている。3つ目は、9条では許されない軍事費が、米国への従属関係の下で、増額されていることである。特に90年代後半以降、5兆円規模の軍事費を維持していることは問題である。

鈴木克昌君(生活)

- ・ 我が党は「国民の生活が第一」の観点から、家計の可処分所得を増やすための財政政策を主張しており、同政策を策定・実施するに当たり、手順や内容が透明性を保つものであることが重要である。また、財政資金が真に必要な事業のために的確に使われるようなチェックのシステムについて、検討が必要である。
- ・ 国会による財政統制という観点から、決算審査結果の予算への反映や、内閣からの財政情報の提供の充実に関して、立法による改善や、運用による改善等の方策も含め、立法府として議論を深めていくべきではないか。
- ・ 国会の行政監視機能を強化する観点から、会計検査院を国会の附属機関として位置づけるか、あるいは会計検査院を改組し、国会の附属機関として行政監視院を設置すべきである。
- ・ 地鎮祭への公費からの玉串料の支出等、宗教団体に関する公金の支出については、現在の取扱いを維持する方向で検討している。
- ・ 現在でも私立学校への助成が行われているが、憲法の条文上も私学助成が可能であることが明確となるよう、89条の改正を検討すべきである。

●委員からの発言の概要(発言順)

上杉光弘君(自民)

- ・ 国の財政会計は、複式簿記を採用した方が、財政の統制、財政民主主義の実質化に資すると考える。効率的・透明な財政運用、国民への情報提供の観点から、財政会計の在り方について、議論することが必要ではないか。
- ・ 地方交付税の補正係数の在り方については、時代や地域に合ったものとなるよう、見直しを行うべきである。

斉藤鉄夫君(公明)

- ・ 東京都は既に複式簿記の会計制度を導入してい

るが、いわゆる隠れ借金も明確になるなど、議会の議論にも役立っているようである。

- ・ 昨年の特例公債法で、平成 24 年度から 27 年度までの間、各年度の予算で国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行できるよう規定した。発行額は毎年度予算総則に規定して国会の議決を経ることとしており、憲法の定める予算単年度主義に反するものではないが、単年度主義の下において、複数年度で会計を考えることをうまく調和させた例である。

船田 元君(自民)

- ・ 現在、安倍内閣で金融緩和、財政出動、成長戦略の三本の矢により、デフレ脱却に向かって政策が整いつつあるが、特例公債の累積発行額は増加を続けており、憂慮すべき状況である。将来世代に負担を先送りするという状況は早急に解消すべきであり、財政健全化を強化する意味で、憲法に訓示規定として財政の健全性確保を明記し、具体的な中身は法律で規定すべきである。
- ・ 補正・暫定予算の編成についても、財政統制の観点から憲法上明記すべきである。

高木 宏 壽君(自民)

- ・ 企業会計における決算は、利害関係者への説明責任の観点から重要な意味を持っている。一方で国における決算審査は、すでになされた収入支出のため、国会が修正できない。また、不承認の議決をしても影響を与えないとする説があり、予算より関心を持たれていないというのが実情である。
- ・ 財政立憲主義の立場からも、国会の決算審議により、国の収入支出が適正であったか、十分に検討されることが重要である。現行憲法は、提出された決算を国会がどのように取り扱うかは明らかではない。決算に対する国会の権能を憲法に明記すべきであり、決算を国会の承認事項と明記すべきである。

伊藤 達也君(自民)

- ・ 我が党でも、財務諸表の作成を行うことで国のバランスシートがいかに肥大化しているかが分かり、140 兆円のバランスシートのスリム化を数値目標として設定した経緯がある。公会計の透明性を高め、その在り方を改める方向性として、複式簿記化、発生主義化は極めて重要である。
- ・ 2002 年から 2008 年にかけて政権運営を担っているときに、基礎的財政収支の赤字が飛躍的に縮減した。これは、経済がプラス成長に転じて増収増となったことのほか、5 年間にわたって歳出改革のフレームワークを設け、これに従って毎年度の予算編成を行ったことによる。複数年度のフレームワークや財政の健全性を、憲法上の価値として明記することが重要だ。

西川 京子君(自民)

- ・ 財政健全化について、憲法に明記すべきである。確保した予算は使い切るといった単年度予算方式の負の面を是正する意味でも、複数年度方式の導入とともに財政の健全化が必要である。複数年度方式化によって、予算の効率化の観点から、これまで見えなかったものが見えてくるはずである。
- ・ 監査制度の強化が必要である。地方分権との関係で、一括交付金化などで国から地方へ移った金

錢について、本来の目的に沿って使用されたかどうかの監査を国がどのように行うかという観点からも、決算制度の整備が必要である。

上杉 光弘君(自民)

- ・ 複式簿記を導入すれば、行政の在り方、決算の在り方、会計検査の在り方が変わり、財政が効率的で透明なものになる。国会の持つ権限からすれば、複式簿記の導入がなされるべきである。

武正 公一君(民主)

- ・ 日本でも「財政資金対民間収支」が毎月発表されているが、これは米国の「月次財政収支」とは異なるものである。国の財政状況について、毎月、より明らかにする必要がある。
- ・ 復興予算の被災地以外への使用については、厳しい世論からの指摘があった。補正予算という性格から、予算編成過程における査定に課題があったと考える。また、被災地から 3 月までに補正予算が使い切れないうちにもあり、繰越明許の事務の簡素化についても指摘があった。
- ・ 複数年度予算に関しては、国庫債務負担行為、繰越明許費など複数年度予算的な予算執行は行われているが、財務省の説明責任について、財政民主主義の観点からさらに改善が加えられるべきである。
- ・ 決算報告については、国会からの要請もあって前倒しされているが、国会の意見も予算編成に反映できるような見直しが必要である。
- ・ 昨年成立した特例公債法は、特例公債の発行額の抑制について明記しているが、日銀による今次の金融緩和の結果、財政規律が緩むことを懸念しており、国会から政府に対して、中期財政計画の提出を求めていきたい。

笠井 亮君(共産)

- ・ 明治憲法が議会の財政統制に限界や例外を設けていることと決定的に異なり、日本国憲法は、財政議会主義に一切の例外を設けていない。これは、戦費調達のために国債を乱発し、国家財政と国民生活を破綻させたことへの反省からである。政府は、1952 年に財政法を改正し継続費の制度を導入し、後に自衛隊艦船の建造に活用されるようになった。継続費を憲法に明記すべきとの主張は、明治憲法以来の財政を巡る歴史と継続費の運用の現状を踏まえない議論である。
- ・ 歴代政府は、財政法第 4 条の規定をないがしろにし、1965 年に戦後初めて国債を発行、1975 年度からは公債発行特例法を制定して、特例公債、赤字国債を発行することがほぼ常態化している。さらに昨年 11 月、特例公債を 2012 年度から 15 年度まで自由に発行できる法律の制定を強行した。特例公債の発行を予算総則による措置にしたのは、財政規律の面で歯止めを取り払うことであり、重大な問題だ。
- ・ 国の財政を悪化させたのは、憲法に財政健全化の規定がないからだという主張があったが、これは歴代政権の財政運営を自ら顧みない無責任な主張である。憲法の規定に従いしっかり財政運営をすることが求められている。

三木 圭恵君(維新)

- ・ 我が党は、今国会、財政健全化法案を提出する予定であり、その中で財務諸表や公会計制度を整備し、複式簿記についても取り入れていく考えで

ある。

高鳥修一君(自民)

- ・ 財政規律に関する各党の見解は方向性としてはどれも正しく、異論を唱えにくいものであるが、少数意見として、一言述べたい。
- ・ 「将来世代を守るために財政規律を守るべきだ」という意見はもっともだが、今の世代が生きていくことができなければ、将来世代も生きていくことができない。憲法に財政規律に関する規定を置いて、身動きがとれなくなる場合もあるのではないか。経済の状況に応じて柔軟に対応しなければならない場合もある。財政規律を守って国が減びることのないように慎重に議論すべきである。

西川京子君(自民)

- ・ 現行憲法には、9条と自衛隊との関係のように、条文と実態が乖離しているような例が多くある。私学助成が合憲であることが明らかとなるよう、89条の「公の支配」という文言は国等の「監督が及ばない」という文言に変えるべきである。
- ・ 首長の習俗的式典の参加への公金支出は、日本人として常識の範囲内であるといえるため、認められるべきである。

船田元君(自民)

- ・ 地鎮祭等への玉串料の支出に関し、違憲・違憲状態との判決もあるが、特定の宗教を助長しない社会的儀礼、習俗的行為については、公金の支出も許されるべきであり、憲法の条文を変更する必要がある。
- ・ 私学助成に関し、私立学校も国等の監査を受けていることをもって「公の支配」に属するため、違憲ではないと解釈されているが、解釈だけで私学助成が成り立っているのは不安定である。また、「公の支配」に属するというのは、建学の精神に基づく自由な教育にはなじまない表現である。我が党の憲法改正草案にあるような「監督が及ばない」との表現がふさわしいと考える。

笠井亮君(共産)

- ・ 私学助成に関しては、教育を受ける権利を定めた26条からも、私学助成が憲法上の要請であると考えられる。また、政府答弁は一貫して、私立学校も公の支配に属しており、憲法上の問題はないとの立場をとっており、判例や学説の多数説も、私学助成は合憲であるとしている。私立学校の学生の教育を受ける立場を尊重し、私学助成を充実させることこそ必要である。

武正公一君(民主)

- ・ 我が党の憲法提言では、行政監視院の設置を提言している。政府から独立させるか議会に置くかは検討するとしている。
- ・ 我が党では、会計を内容とする公会計関連3法案を提出しており、会計検査院が実地検査した事項・結果を検査報告に表記することを義務化するなど、引き続き会計検査院の機能強化、行政監視機能の強化を求めている。

大塚拓君(自民)

- ・ 現行憲法においても私学助成は認められるとの意見で、ほぼ一致していると考えられるが、条文の読み方によって解釈の余地が出ている。広く一般に意見が一致しているのに条文解釈上、議論が残っ

てしまうことに問題があると考えており、憲法を改正して明確にすることについては賛成して頂けるはずである。

- ・ 一般的・習俗的行事に対する公費の支出について、現行の条文では憲法がこれを否定しているかのような誤解を与えるので、憲法上明確に規定すべきである。

小池政就君(みんな)

- ・ 議会側に予算局のような機関を設置することについて検討すべきである。米国では議会予算局が置かれている一方で、予算提出権のない行政府側にも管理予算局(OMB)が置かれている。我が国と同様に内閣が予算提出権を有しているオーストラリアにおいても、独立・不偏の立場で分析情報の提供を行う予算局が、昨年、議会側に設けられた。日本でも検討に値する。

笠井亮君(共産)

- ・ 私学助成については、憲法調査会において、憲法に違反するという意見と違反しないとする意見があったところだが、違反しないという意見で現在では一致しているのであれば、それは心強いことだ。であれば、「公の支配」の文言の解釈について、政府見解や判例などにおいても解釈の余地のない問題となっているのだから、あえて改憲をする必要はない。

意見窓口「憲法のひろば」

憲法審査会では、日本国憲法及び日本国憲法に密接に関連する基本法制に関して広く国民の意見を聴くため、意見窓口『憲法のひろば』を設けています。

衆議院憲法調査会発足時(平成12年2月)より寄せられた意見の総数及びその内訳

- ・ 受付意見総数: 4730件(4/18現在)
- ・ 媒体別内訳

葉書	1864	封書	696
FAX	878	E-mail	1292

- ・ 分野別内訳

国民投票法制	822	報告書	7
前文	259	天皇	220
戦争放棄	1933	権利・義務	152
国会	72	内閣	72
司法	38	財政	35
地方自治	34	改正規定	46
最高法規	33	その他	1632

※複数の分野にわたる意見もございますので、分野別内訳の総数は、受付総数とは一致しません。

【意見窓口『憲法のひろば』の宛先】

FAX 03-3581-5875
E-mail kenpou@shugiinjk.go.jp
郵便 〒100-8960 千代田区永田町1-7-1
衆議院憲法審査会「憲法のひろば」係
いずれのご意見も、住所、氏名、年齢、職業、電話番号を明記して下さい。

このニュースは、憲法審査会における議論の概要等を、簡潔かつ迅速にお知らせするために、事務局の責任において要約・編集し、原則として、開会の翌日に発行しているものです。

正確かつ詳細な議論の内容については、会議録をご参照ください。