

會學濟經學大國帝都京

叢論濟經

號六第 卷八十二第

行發日一月六年四和昭

大正四年六月二十二日第三種郵便物認可 (毎月一回一日發行)

論叢

戸數割の性質 法學博士 神戸 正雄

勞銀の理論 文學博士 高田 保馬

マルサスの恐慌論 經濟學士 谷口 吉彦

說苑

近江商人の活躍について 經濟學士 菅野和太郎

兩圓との關係に就て 經濟學士 堀江 保藏

雜錄

免償價值について 文學博士 高田 保馬

生産立地理論について 經濟學士 菊田 太郎

中央と地方の豫算形式 經濟學士 中川與之助

國民經濟と大都市經濟 經濟學士 大谷 政敬

大阪市の人口動態 經濟學士 武田長太郎

佛蘭西國營輸出信用保險 經濟學士 近藤 文二

法令

救護法・農藥調査令

附錄

本誌第二十八卷總目錄

(禁 轉 載)

中央・地方豫算の形式

中川與之助

中央・地方の豫算の形式を比較するに當り、先づ制度一般から始めて豫算科目に及ぼう。^{*}

A 中央・地方豫算制度に就て

豫算は編成せられ議定せられ執行せらるゝを要す。

而して(一)豫算編成に關しては(い)編成の責任が何人にあるか(ろ)豫算期間即ち會計年度を如何に定むるか(は)會計年度と實際上の收支關係を如何に調節するか(に)豫算成形上に統一主義をとるか分散主義をとるか(ほ)豫算計算と、總計主義をとるか純計主義をとるか(へ)豫算の分科をいかにするか及び科目の流用を許すや否や等が重要

^{*} 本文に於て括弧内の憲は憲法、府縣は府縣制、市は市制、町村は町村制、府縣施則は府縣制施行規則、市町村施則は市町村制施行規則、會計は會計法、會規は會計規則の略なりとす。

(會計二六・府縣施則三一・市町村施則二四)・過年度收入(會計三〇・府縣施則四二・市町村施則四五)を、歳出の年度獨立の原則に對しては定額繰越(會計二七・二八・府縣施則三四・市町村施則四六)・過年度支出(會計二九・府縣施則四二・市町村四五)等の例外を設けて所謂「年度讓渡」を許してゐる。唯茲に注意せらるべきは地方では翌年度歳入の繰上充用を許してゐるが(府縣施則五五・市町村施則五五)、中央では之を認めてゐないことである。(一)豫算の形式としては、中央も地方も共に豫算統一即ち所謂單一豫算主義を原則とする(會計二・府縣施則三〇・市町村施則三三)。但し之にも例外あり、特別會計の豫算(會計二九)並びに追加豫算(會計七ノ二)之であつて、この點は地方も亦同じ(府縣一二三・府縣施則四六・市一三八・町村一一八・市町村施則四九・府縣一一九・市一三四・町村一一四)。(二)豫算科目に就て之を觀るに、豫算は一般・特別各會計に於て先づ歳入歳出に大別せらるべきは中央・地方共に同じく(憲六四・會計八・府縣一一八・市一三三・町村一一三)、

次に歳入歳出は中央と同じく府縣では更に之を經常臨時の二部に分つべきであるが(會計八・府縣施則四四)、市町村に於ては「必要あれば經常臨時の二部に分ちうる」ものとなす(市町村施則四七)。又、各部を更に款項に分つべきは中央・地方共に同じであるが(會計八・會規七・八・府縣施則四四・市町村施則四七)かの款項の流用に就ては中央・地方聊かその趣を異にし、中央に於ては款項の流用を絶対に許さぬが(會計一四ノ二)、目節には之を許す。地方にありては府縣市町村何れに於ても款には絶対に流用を許さぬが(府縣施則五〇ノ一・市町施則五二)項には許しうる(府縣施則五〇ノ二・市町村施則五三ノ二)。(二)豫算の審議に就て(一)豫算の提出権を有するものは、中央では政府であり地方では府縣知事(府縣一一八)・市長(市一三三ノ一)・町村長(町村一一三ノ一)である。その際、豫算案に添付すべき書類は、中央にありては歳入豫算明細書・各省豫定經費要求書(會計八ノ二)及び總豫算冒頭説明(會規六)等であるが、府縣では財産表のみであり(府縣一一八)、

3) 同上。

市町村では財産表の外に事務報告書を添へねばならぬ(市一三三・町村一三三)。(ろ)豫算案の議決機關は言ふ迄もなく、中央に於ては帝國議會(憲六四ノ一・會計七)、府縣では府縣會(府縣四一・一一八)、市では市會(市四二)、町村では町村會(町村四〇)である。唯、例外的には府縣參事會・市參事會が府縣會・市會の委任をうけて之に代りて豫算案を審議することがある(府縣四二・六八・市四三・六七)。而して兩院制度を採る中央に於ては衆議院は豫算先議權を有すれども、一院制度を採る地方議會に於てはかくの如きことは存せぬ。議會が豫算案に計上せられたる經費を修正するに當りその増額を要求することは、法文上之を違法なりとするの規定を欠くも、憲法の精神に照して明に議會の權限に屬せずとなされ、中央に於ては之を認めないのであり、從つて又地方に於ても同様ならざるべからずとなすものもあるも、實際上地方議會に於ては議會の發議によりて經費の増加せらるゝ場合少からざるものゝ如く、一概に如上の解釋に拘泥すべからずとなすものも

ある。(は)議會の豫算審議權の範圍を觀るに、元來議會は豫算を自由に討議しうるを原則とするのであるが實際は諸多の制限をうけてゐる。之を我が中央に觀るに、租稅收入の如きも租稅法律の存する以上は、若干見積上の修訂を要求することは出来るが、法律に影響するが如き根本的の増減を行ふをえぬ。而して歳出の方面でも皇室費は一定金額にて永續費たる性質を有ち、大權に基く既定の經費(既定費)、法律の結果による歳出(法律費)、法律上政府の義務に屬する歳出(義務費)は其の廢除削減につき政府の同意を要し、繼續費も一旦議會の議決を以て成立したる以上は其の支出を拒むことを得ざるものとす。地方議會も亦豫算審議權に就ては制限をうけてゐる。即ち府縣・市・町村は何れも「其の必要なる費用及法律勅令又は從來の慣例に依り府縣の負擔に屬する費用を支辨する義務を負ふ」ものなれば、これらの經費を豫算より妄りに削除廢滅することは許されぬ。若し夫れ府縣會又は市・町村會が府縣・市・町村の收支に關して不適當の議決をな

- 4) 西野氏著；前掲書 自九三至一〇〇頁。
 5) 大塚辰治著；市町村の豫算 三五二頁。
 6) 神戸正雄著；財政學要論 七六頁。

したるときは府縣知事又は市町村長が各自の意見に依り又は各監督官廳の指揮に依り理由を示して之を再議に附し仍其の議決を改めざるときは府縣にありては内務大臣に具狀して其の指揮を、又市にありては府縣參事會の、町村にありては府縣知事の處分を請ふべきである(府縣八三・市九〇・町村七四)。又、市町村に於ては、法令と市町村の負擔に屬すべき經費又は官廳の職權に依り命ずる費用を市町村の豫算に載ざる場合には、府縣知事はその理由を示して其の費用を強制的に豫算に計上せしむる(市一六三・町村一四三)。所謂「強制豫算」の制度之である。(に)中央に於ては既定豫算の更正を許さないが、地方に於て之を認めてゐる(府縣一一九・市一三七・町村一一七)ことも注意すべく、更に(は)中央に於ては兩院の中、一院が豫算を否決したるとき、兩院の協議不調に終りたるるとき、豫算議了前に閉會するか若は衆議院解散を命ぜられたるとき、帝國議會が召集に應ぜざるとき、召集に應じたるも豫算を議定せざるとき等の場合は豫算が不成立に終る。か

かる場合には前年度豫算を施行することは既に述べたる如くであるが、地方は聊か事情を異にする。即ち府縣にありては府縣會若くは府縣參事會が召集に應ぜず又は成立せざるとき、若くは府縣會又は府縣參事會に於て豫算案を議決せざるときは、府縣知事は内務大臣に具狀してその指揮を請ふのであるが、多くの場合原案が執行せらるゝ結果となる。府縣知事の原案執行權といはるゝもの之である。更に之を市町村に就てみるに、市町村會が成立せざるとき、又は市町村會を開く能はざるとき、若くは市町村會に於て豫算案を議決せざるときは、市と町村とによりて多少趣を異にするが、先づ市に於ては豫算を市參事會の議決に附すべく、市參事會も成立せず又は會議を開く能はざるときは、市長は豫算に就き府縣參事會の議決を請ふべきであり(市九一)、又、町村に於ては府縣知事に具狀してその豫算の議決に關し處分を請ふべきである(町村五)。又、豫算に關する市町村會の議決が提案を否決したる時は市町村長は自己の意見に依り又は監督官廳

の指揮により理由を示して之を再議に附し仍ほ議決を改めざるときは市にありては府縣參事會の議決を請ひ町村にありては府縣知事の處分を請ふべきである(市九〇・町村七四)。以上は地方に於ける豫算成立の普通の過程であるが、臨時急施を要する場合にして、府縣にありては府縣知事が府縣參事會を市では市長が市參事會を町村では町村長が町村會を召集するの暇なしと認むる場合には、府縣知事若くは市町村長が當該豫算を專決處分することが出来る。但しこの專決處分に就ては府縣では次回の府縣參事會に、市では次回の市參事會に町村では町村會に之を報告すべき義務がある(市九二・町村七六)。かくの如き便法を採れる點亦頗る中央と異つてゐる。

最後に(三)豫算の執行に就いて中央・地方の制度を比較せんに、先づ(一)收支の機關構成の方法を觀るに、中央・地方共に所謂會計上の分權主義を採りて命令機關と執行機關とを截然と分つてゐる。之を中央に就ていはんに收入の命令機關は歳入徴收官であつて、その執

行機關即ち領收機關は國庫である。但し一切の收納は直接に國庫によりてなまると非ずして、その間、出納官吏・出納員・市町村・郵便局等の手を経るものがあるが故にこれらも亦等しく收納機關に屬するわけである。又、支出の命令機關は國務大臣若くはその委任を受けたる官吏であり、その執行即ち支拂機關は國庫である。右を地方に觀るに、收入支出の命令機關は府縣では府縣知事又は其の委任をうけたる官吏職員その他の職員であり、市町村にありては市町村長なりとす。

(府縣七八ノ四・府縣施則五一・市八七ノ三・町村七二ノ三)又、その執行機關は府縣では府縣出納吏、市町村では市町村收入役である(府縣八九・市九七・町村八〇)次に(二)金庫制度に就て中央・地方を比較せんに、抑も金庫制度には金庫が行政各部の出納を總括するか否かによりて合一金庫制度或は金庫統一制度と分立金庫制度或は金庫分散制度の區別がある、近代的な金庫統一の制度を原則としてゐる點は我國の中央地方共に同じである。更に又金庫制度には金庫の管理を國家公共團

體が獨自にするか銀行に委託するか或は更に進みて國庫金を銀行の預入に繰入るゝかによりて獨立金庫制度・委託金庫制度・預金(金庫)制度の三に分つ。我が國に於ては政府は從來委託金庫制度を採つて來たのであるが、大正十年會計法の改正によりて、政府は日本銀行をして國庫金出納を取扱しめ、且つ日本銀行に於て受入れたる國庫金は政府の預金となすこととなり(會計一四)預金制度に代るに至つた。然るに地方に就て、先づ府縣では府縣に屬する現金の出納及保管の爲めに府縣金庫を置き(府縣施則五七)、市町村では同じく市町村金庫を置くことを得る(市町村施則五七)とある。而して其の金庫事務の取扱を爲さしむる銀行は、府縣では府縣知事が又市町村では市町村會の議決を経て市町村長が之を定むることとなつてゐる。但し右の法文のみにては未だ以て委託金庫制度なりや將又預金制度なりやは判然とせざるも、實際上は單なる委託に止まるもの多きが如く、例外的には市町村の許可を受けて一定の利子を支拂うて公金を運用することが出來

るのである。又、市町村が特に金庫を設けざる場合には出納事務は收入役之を掌る。(は)會計監督制度に就て中央と地方とを比較せんに、中央の會計監督にはイ、行政内部間の會計監督の外、會計検査院の會計監督ハ、帝國議會の會計監督の三種あるが、之を地方に觀るにイ、行政内部の監督とロ、地方議會の監督との二種であつて、中央の會計検査院に比すべき機關は地方には存せぬ。而して議會の會計監督が決算の監督にあることは中央・地方規を一にする。次に決算に及ばんに、(は)中央に於ては歳入歳出の總決算書は大藏大臣之作成し、會計検査院の審査を経て政府之を帝國議會に提出する。(會規六八・會計二二)その決算書に添付すべき書類は歳入決算決算明細書・各省決算報告書・國債計算書・特別會計・算書等である。之を地方に觀るに決算書は府縣では府縣出納吏が、市町村では收入役が之を作成して、府縣知事又は市町村長が各々府縣會若しくは市町村會に提出する。而して府縣の決算書には別に添付すべき書類を法規に示してゐないが、市町村で

は之に「收入に關する證書類」を添付すべきこととなつてゐる(市一四二・町村一二二)。

以上述べたる所要括するに、地方の豫算制度は大體に於て、少くとも原則的には中央のそれと大差ない。即ち會計年度の一年制、會計年度獨立の原則、豫算統一制度、豫算分科の主義並びにその流用に關する制限、豫算總計主義、會計上の分權主義、會計の監督制度等は何れに於ても認めらるゝ所であり且つその態様を同くする。然らば兩制度に於て形式上異なる點は如何といふに、(A)中央制度にありて地方制度に認めぬものはイ)豫算不成立の場合に前年度の豫算を踏襲して所謂施行豫算となすの制度と(ロ)會計検査院の特設せられてゐることであり(B)地方制度に於て認められて中央制度に認められぬものはイ)豫算の更正と(ロ)會計年度獨立の原則の一例として翌年度歳入繰上充用を許さるゝこととであり、(C)中央・地方何れにも存するがその制度の形式内容を異にするものはイ)中央は預金制度を採るが、地方は委託金庫制度若しくは獨立金庫制度を採るこ

と(ロ)豫算議決の自由を制限する方法として地方には強制豫算の制度の存すること(ハ)中央と府縣とに於ては、

歳入歳出豫算は更に各々經常臨時の二部に分つべきであるが、市町村に於ては「必要あるとき」に右の二部に分つべきであつて絕對的規定に非ること(ニ)中央に於ては款項の流用は絕對に禁ぜられてゐるが、地方にありては府縣は府縣參事會、市町村は市町村會の議決を経て、豫算各項の流用を許容してゐる等の點である。(ホ)豫算書決算書に添付すべき書類も亦中央と地方とによりて各異つてゐる。これらの點が何故に中央地方と趣を異にするか、又その趣を異にするの價値如何の論究は他日に之を譲ることとせう。

B 中央・地方豫算科目の比較

(イ) 歳入科目の比較

中央・地方豫算に於ける歳入の科目別並びに款項の數を比較すれば次の如し。但し國家の分は「昭和四年度歳入歳出豫算」に據つたが、府縣の分は府縣制施行

學術研究獎勵金受入	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二
特別會計資金繰入	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二
公債	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
保險會社納付金	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
前年度剩餘金繰入	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
小計	九	九	九	九	九	九	九	九	九	九	九	九	九	九	九	九	九	九	九	九
合計	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五
使用料及手数料	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二	二
國庫下渡金	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
雑収入	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
小計	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五	一五
部	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
雜収入	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
市(町)(村)稅	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
市(町)(村)債	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
市(町)(村)債	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一	一
合計	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六	一六
二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇	二〇

右に據りて先づ歳入の科目と款項の分ち方を觀るに、國家及び市町村にありては租稅收入が一括して一歎に收められてゐるが、府縣に於ては一稅一歎の主義を採つてゐる。次に財産收入・財産賣拂代(但し國家では拂下代)・公債・雜收入・繰越金等に一歎を設けてゐることは何れにも共通であるが、府縣・市町村に於ては寄附金と各種の補助金が、殊に市町村に於てはその外夫役現品が各一歎をなしてゐるといふこと、國家に

於ては印紙收入や公共團體の納付金・分擔金が一歎を占めてゐることは、各財政の特色を示すものとして注意せらるべき所であらう。而して右の表にみる如く歎の數は經常臨時合計して國家は十五款府縣は二十款市町村は十六款、項の數は國家は六十一であるが府縣は二十五以上、市町村は十九以上上るは明であるが、各府縣市町村に就て確實なる數を一一知ることは出来ぬ。吾人は更に進んで歳出科目の比較を試みやう。

(口) 歳出科目の比較

右の表は一般會計のみに就て觀たものであるが、國家の歳出豫算に於ては款が經常部八四・臨時部一八六、項が經常部二六八・臨時部四六六に分れてゐる。府縣に於ては款の數が經常部一六・臨時部七に、市町村に於ては經常部三三款・臨時部一八款に分れてゐる。但し府縣市町村の分は標準的な分科でありて個々の府縣市町村に於ては、それらの款として計上せられたる費目のあるものを缺くことありうるが故に、款の數はすべての府縣市町村に於て一定してゐるわけではなく、項の數に就ても亦同様である。

次に右の比較によりて最も著しい特色をなすことは、國家の歳出は先づ形式的に各省別になされ、然る後に費目の實質によりて款項に分れてゐるが、府縣市町村の歳出豫算にありては、費目の實質によりて直ちに款項に分れてゐることである。従つて國家の豫算に於ては同一性質の費目が各省に散在してゐることが少くないが、地方豫算に於ては比較的之が少い。

次に府縣と市町村の豫算科目を比較するに、神社

費・會議費・役所(場)費(府縣では府(縣)職員費がその主なるものをなす)土木費・教育費(市町村では小學校費・學事諸費)病院費・勸業費・史蹟名勝天然紀念物保存費・財産費・豫備費等が何れも一款をなしてゐるが、更に市町村に於ては特に、汚物掃除費・水道費・下水道費・屠場費・公園費・墓地費・火葬場費・市場費・商品陳列所費・電氣事業費・瓦斯事業費・職業紹介所費・住宅費・救助費・基本財産費等が各一款をなしてゐることは近代都市生活乃至町村生活の經營を特色づけるものとして注意すべき所であらう。

以上の國家と地方團體との歳入歳出の款項を一括して比較すれば次の如くである。

	歳入		
	臨時部	經常部	
小計	九	六	
	二二	三八	國家
	六一		款項
		一五	府縣
	二〇	(三以上)	款項
	x	(四以上)	市町村
	x	(六元以上)	款項
	一六		
	x	(九元以上)	
	x		

合計	歳出		臨時部	經常部	
	小計	臨時部		經常部	臨時部
二八五七九五	二七〇七三四	八六四六六	八四二六八	八四二六八	
四三	二三	七	一六	(三以上)	
x	x	x	x	(三以上)	
六七	五一	一八	三三	(三以上)	
x	x	x	x	(三以上)	

右に據れば、國家に於ては款項何れの數も、又、地方に於ては項の數は不明なる故に款のみに就てみるも、その數は歳入部よりも歳出部に多い、即ち中央・地方豫算何れにありても歳入分科よりも歳出分科の數が多いのである。之れ又、現代の歳入組織及び歳出目的を反映するものとして注意すべき所である。次に經常臨時各部の分科を比較するに、市町村の場合は右の表に於ては不明なるが故に別として、府縣に於ては歳入歳出何れにありても經常部の款の數は多いのであるが、國家の場合は之と異り臨時部の方の款項の數が多く(但し歳入臨時部の項は別である)殊にそれは歳出の

方面に於て著しい。府縣に比して國家の臨時歳入殊に臨時歳出の項目が、經常歳入歳出に比して著しく多いのである。之は國家と地方の財政生活の態様の異なるか、或は又豫算編成の技術上の結果であるかは考究を要する所であらう。更に又、歳入と歳出に於ける款の數を、中央と地方とに就て比較するに、經常部臨時部を合はせて歳入では國家一五款、府縣二〇款、市町村一六款あるに、歳出では國家二七〇款、府縣二三款、市町村三三款である。即ち款の數は歳入に於ては國家・府縣・市町村三者の間に左程大なる相違はないが歳出の款に至つては國家の分は遙に多くなつてゐる。これ又國家經費の支出目的の多方面であり且つその範圍の廣汎なることを示すものといはねばならぬ。

(四・五・二二)