



## はじめに

国の政策課題は、近代社会の多様性と社会性を反映して年々増加の傾向にあり、このため、予算規模もまた膨張を余儀なくされているところである。加えて政策内容(事項)についてみるも、これまた時代の推移と要請により消長の歴史がうかがえる。たとえば、昭和46年度予算編成の焦点といわれた国鉄の問題をみるに、わが国の陸上輸送の推移をみる事ができる。国鉄は、戦前戦後を通じて久しくその実力と地位はゆるぎないものとして君臨していたが、近年における高速道路網、幹線道路網、地方道路網の著しい整備ならびに都市および都市周辺における私鉄による輸送力の整備・増強が国鉄のシェアを以前に比べ相対的に低下せしめていることは否定できないであろう。このような現状下における国鉄が、現在経営の悪化を招き、再建に努力していることは、すでに新聞などで報ぜられているところである。したがって国としては交通輸送体制全般にわたる問題について論じ、今後の総合交通輸送政策のなかで国鉄再建の方法とそのあり方が今国会の焦点として論議されるであろう。

## 1. 財政総則

### (1) 財政の意義

財政は、国民経済の一翼をになう公経済であり、国または公共団体が政策を遂行し、具現化し、その機関を維持・運営するため権力により財源を調達し合目的に費消する経済である。国という組織を運営するには人材と財力がいつの時代にも必要である。この場合、人材とは権力を有して政策を遂行する者であり、財力はそれをサポートする物質的基礎にほかならない。財政の役割は、国家の体制により夜警国家に奉仕する時期もあるが、20世紀特に70年代の財政に対する課題は“高福祉社会”

\* 建設省大臣官房会計課 法規係長

の実現にある。

### (2) 財政に関する基本法

財政に関する基本原理は、法の基本たる日本国憲法に由来するところである。憲法第七章は「財政」の章として第八十三条から第九十一条までの9条が成文化され、財政の基本原理を示している。すなわち

① 財政処理の基本原則としては、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて、これを行使しなければならない(憲法第八十三条)」とあり

② 租税を課することについては、「新たに租税を課し、または現行の租税を変更するには、法律または法律の定める条件によることを必要とする(同第八十四条)」とし

③ 国費を支出し債務を負担するについては、「国費を支出し、または国が債務を負担するには、国会の議決に基づくことを必要とする(同第八十五条)」と規定している。

財政の処理に関する権限は、本来行政作用であって内閣に属すべきであるが、その権限の行使は前提として国権の最高機関である国会の権限により定められるのである。したがって、明治憲法下における“政府の専権”のようなことは、いかなる事項、いかなる緊急時の場合であっても、財政民主主義を採択する新憲法のもとでは許されず、財政に関する法律(財政法、会計法、国有財産法など)の制定等についても、また国会の議決を要するところである。

### (3) 収入(財源)に関する国会の権限

GNP 世界第2位のわが国にとっても財源問題についての悩みは大きい。たとえば、第6次道路整備5ヵ年計画(10兆3500億円)を実施するには、自動車新税の創設なくしては、その達成が困難であるといわれている。

「量出制入」といわれた旧財政法時代は、収入(財源)についての配慮は、いまほど深刻ではなかったと考えられる。それでは、収入の内容はどのようなものがあるであろうか。それには

- ① 権力を用いて強制的に私人から租税を徴収する。
- ② 国の信用を担保に公債を発行して貨幣を借る。
- ③ 国がみずから生産的事業を営み、または役務を提供して、収益を得る。

の3つの方法がある。近代国家、特に資本主義国家は、租税依存財政であるといえる。現にわが国の45年度の歳入予算のうち、87.3%が租税収入である。

次に公債であるが、これは国の借金であるので、新財政法制定(昭和22年)後同法第四条「公債および借入金財源による歳出支弁の制限」による場合のほかは、そ

の発行が禁止されている。このため、以来 40 年まで公債発行により財源の調達を図った例はなかった。

しかしながら、技術革新を軸とした高度経済成長もようやくその景気が下降をたどり、不況状態にあった昭和 40 年に、戦後初の公債が発行された。しかし、この公債の発行は財政法第四条に基づく発行ではなく、特別立法によるものである。すなわち、昭和 40 年度における財政処理の特別措置に関する法律（昭和 41 年法律第 4 号）第一条は、「この法律は、最近における経済情勢にかえりみ、昭和 40 年における租税収入の異常な減少等に対処するため、必要な財政処理の特別措置を定めるものとする」と規定しており、その額 2590 億円の赤字国債を発行することとした。戦後の財政政策は「健全の均衡財政」を堅持し、かつ経済の安定成長を図ってきたが、40 年を契機として、財政政策は財源問題または金融政策との関連においてその転換が図られたといえる。以来、昭和 41 年度からは毎年公債が発行され、財政需要を満たしているが、これは財政法第四条に基づき、公共事業費、出資金および貸付金のいわゆる公共事業費等の財源の一部に充当するためのものである。

財政法第四条は、「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金および貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で公債を発行または借入金をなすことができる（第 1 項）」とあり、「……公債を発行または借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない」と規定している。これは、公債の発行が乱に流れ、インフレーションを誘発することのないようにするための財政的配慮である。ちなみに、昭和 45 年度歳入予算における公債依存度は 5.4% である。

次に、第 3 項の国が営む生産的の事業（たとえば、専売事業、国有林野事業など）、または国が役務（たとえば、郵便、電信、電話、国有鉄道など）を提供するものには、法律上または事実上国の独占に属しているものがある。しかし、これらは国民生活のうえで必要欠くべからざるものであり、代替性に乏しいものがあるので、これらにかかる料金および手数料については、法律または国会の議決に基づくこととしている。

財政法第三条は、「租税を除く外、国が国権に基づいて収納する課徴金および法律上または事実上国の独占に属する事業における専売価格または事業料金については、すべて法律または国会の議決に基づいて定めなければならない」と規定しており、さらに、財政法第三条の特例に関する法律（昭和 23 年法律第 27 号）に基づき、その特例として次に掲げるもののみを法律の定めまたは国会の議決にかからしめることとしている。すなわち

① 製造煙草（外国煙草および輸出用製造煙草を除く）の定価

② 郵便、電信、電話、郵便貯金、郵便為替および郵便振替に関する料金

③ 国有鉄道（国有鉄道に関連する国営船舶を含む）における旅客および貨物の運賃の基本賃率などである。これらの昭和 45 年度歳入予算に占める割合は 7.3% である。

## 2. 予算および予算制度

### （1）予算の意義および予算の内容

予算は、「国の政策や目的を数的に表現したものである」とか、「国の金銭による収支の予定計画である」といわれているが、「一定期間における収入、支出の予定計画書である」という表現が適切であろう。

財政法第十六条は、「予算は、予算総則、歳入歳出予算、継続費、繰越明許費および国庫債務負担行為とする」と規定している。この節においては、これらについて詳述することとする。

#### a) 予算総則

予算総則は、予算全般にわたる総括的な規定であり、その内容をみると、前述の公債発行の限度額、公共事業費の範囲、一時借入金等の最高額、災害復旧等国庫債務負担行為の限度額、政府が保証する公庫・公団債の指定とその限度額などが、また予算の移用、予算の移替などに関する重要な事項が条文の形式で定められている。

#### b) 歳入歳出予算

通常“予算”といわれているものは、歳入歳出予算のことであり、財政に関する基本法および関係法令もこれに関する規定が大部分を占めている。

#### c) 継続費

継続費は、工事、製造その他の事業（たとえば、ダムの建設工事、トンネル工事など）で、その完成に数年度を要するものについて、あらかじめ国会の議決を経て契約を行ない、支出することができる制度である。継続費の制度は、国庫債務負担行為制度とともに予算単年度主義の原則に対する例外をなすものである。現在は、防衛庁における警備艦および潜水艦の建造に際して活用されているにとどまり、その他については、国庫債務負担行為により実施されている例が多い。

#### d) 国庫債務負担行為

国庫債務負担行為は、本質的には継続費と同じであるが、相違点としては

① 継続費は、債務負担権能と歳出（支出）権能とを合わせ有するが、国庫債務負担行為は債務負担権能のみ

を有するにとどまり、歳出権能はその大半または全部について次年度以降の歳出予算に依存することとなっていること。

② 継続費は、「……工事、製造 その他の事業で、その完成に数年度を要するもの……」に限定されているが、国庫債務負担行為は、継続費よりもその範囲が広く、国際条約に基づく分担金、外国人に支給する給料および恩給などにまで及んでいる。

現在、公共事業費で実施されている多目的ダム、港湾、トンネル、長大橋などの建設に係る契約については、国庫債務負担行為制度を活用する事例が多い。

なお、近年公共事業については、その多くの事業が長期にわたる性格を有し、かつ、概成に相当の期間と莫大な資金を必要とする。このため、「予算単年度主義」を建前とする現行財政制度下では予算上の長期計画をたてにくいので、最近では、予算とは別個に「〇〇事業〇ヵ年計画」を作成して、閣議の決定を経て事業を実施しているものが多い。このことは、予算とは別個の措置であるが、実質的にはその事業の遂行が保証されたことを意味している。

#### e) 繰越明許費

繰越明許費は、歳出予算のある経費について、その性質上または予算成立後の事由により年度内に支出を終らない見込みのあるものについては、これを翌年度にわたって使用可能ならしめるため、あらかじめ、国会の議決をとる予算上の一形式である。

### (2) 会計年度および会計の区分

#### a) 会計年度

「国の会計年度は、毎年4月1日に始まり、翌年の3月31日に終るものとする（財政法第十一条）」と規定し、歳入の会計年度所属区分および歳出の会計年度所属区分については、具体の事例を予算決算および会計令（以下「令」という）第一条および第二条にそれぞれ規定している。また、毎会計年度中に国が負担した債務で当該年度に相手方の履行のあったものに係る経費を精算して支出することができるのは、4月30日限りとし、これを出納整理期と称している。

#### b) 会計の区分

国の会計は、一般会計と特別会計に区分される。本来、国の予算はこれを一元的に処理し、国の全体の規模などを容易に理解せしめることがもっとも好ましい姿である。しかしながら、特定の事業を行なう場合または特定の資金を保有してその運用を図る場合などにあっては、特定の事業についてその経理の明確化が図られることにより、事業の採算度を判定することのメリットもある。このような趣旨により、現在では43の特別会計が

設置されている。これを機能的に分類し、例示すると以下のようになる。すなわち

- ① 事業特別会計：道路整備、治水、港湾整備、国有林野事業等
- ② 管理特別会計：食糧管理、国立学校、国立病院
- ③ 保険特別会計：厚生保険、失業保険等
- ④ 融資特別会計：産業投融资、資金運用部資金等
- ⑤ 整理特別会計：国債整理基金等

である。

### 3. 予算の編成から議決までの経緯

#### (1) 予算の概算要求

予算の編成権は内閣に帰属するため、概算要求に始まる予算は、例年各省において翌年度の予算の見積を前年度の7~8月に行なう。概算要求書は、8月末日までに予算編成の所管省である大蔵省に提出される。概算要求額は財源との関連上、例年所管ごとに一定の枠（前年度予算の25%増）内に制限して要求することを閣議了解事項としている。

“概算の作製および閣議決定”について財政法第十八条第1項は、「大蔵大臣は、前条の見積を検討して必要な調整を行ない、歳入、歳出、継続費、繰越明許費および国庫債務負担行為の概算を作製し、閣議の決定を経なければならない」と規定している。すなわち、各省から要求のあった見積書により査定を行なう行為が始まるのである。

#### (2) 予算の編成方針

「予算の編成方針」については、財政法上特別の規定はないが、予算編成の実施上の必要から毎年度の予算を決定する重要な準則としての役割を果している。予算の編成方針は例年予算原案の閣議決定の直前に決定されるのが通例のようであるが、その作成にあたっては、財政制度審議会、税制調査会、金融制度調査会等の答申を尊重し、国政全般にわたる財政計画を検討することとしている。その骨子としては

- ① 財政規模を景気刺激型とするか警戒中立型とするか。
- ② 所得税などの減税措置その他税制のあり方をどうするか。
- ③ 公債発行の規模および政府保証債の発行限度額をどの程度にするか。
- ④ 新規政策、重要政策としては、何を重点として推進してゆくか。
- ⑤ 機構定員、既定経費の整理合理化をどう進めてゆ

くか。

⑥ 国の財政と地方財政とはどうあるべきか。などがあげられている。

### (3) 予算の作成

予算編成方針などに基づき作成された予算原案(大蔵原案)は、閣議に提出されたのち各省庁に内示される。これを通称「当初内示」という。これに対して不満のある各省は、省内などで検討を行ない、いわゆる「復活要求」「復活折衝」を経て予算閣議(概算閣議)に至る。

概算閣議の段階では予算の骨組みが決ったにすぎないので、閣議が終ると各省では「予算の組立作業」が始まる。すなわち、歳入予算明細書、予定経費要求書等を作成して、再度閣議の決定を経なければならぬ(財政法第二十一条)。

### (4) 予算の審議および議決

このような過程を経て作成された予算は、さらに予算提出閣議を経て内閣はこれを国会に提出する。

予算の国会への提出は、財政法第二十七条によれば前年度の12月中に行なうことが常例とすると規定されている。

予算は、法律案やその他の議案と異なり、まず衆議院に提出して審議を受けること、いわゆる「予算先議権」が憲法上明記されている(憲法第六十条第一項)。

予算の審議の順序は、国会法の規定により、

① 予算委員会の予算総会において、予算の全般についての審議を行なう。

② 予算委員会の分科会において、各省庁の所管ごとの予算について専門的に審議を行なう。

③ 予算分科会の審議が終了すると、さらに予算総会で各分科会の主査の報告により、委員会の態度を決定する。

④ 本会議においては、予算委員長の前次審議の報告と委員会の決定の意見の報告があって、討論採択を行なう。

という過程を経て予算が成立することとなる。

次に、国会での予算の議決方法であるが、法律案とは異なる議決方法をとっている。すなわち、憲法第六十条第二項は、「予算について、参議院で衆議院と異なった議決をした場合に、法律の定めるところにより、両議院の協議会を開いても意見が一致しないとき、又は参議院が、衆議院の可決した予算を受け取った後、国会休会中の期間を除いて30日以内に、議決しないときは、衆議院の議決を国会の議決とする」と規定している。予算は、法律案と異なり、「予算の自然成立」というケースがありうる。

## 4. 補正予算、暫定予算および予備費

### (1) 補正予算

補正予算とは、本予算(1年度分の歳入歳出の見積額として成立した予算)成立後、予算に過不足を生じ、その内容を変更する必要がある場合において、本予算を変更する予算をいう。予算の補正については憲法上明確な規定はないが、現行法では財政法第二十九条にその根拠を求めることができる。補正予算は、本予算の作成手続に準じてその予算を作成し、国会の審議・議決を経ることはいうまでもない。

### (2) 総合予算主義

「総合予算主義」という財政用語は、「財政の硬直化」が大きくキャンペーンされた昭和43年度の予算編成時にその端を発し、財政の硬直化を打開する手段として昭和43年度の予算から採用されたところである。すなわち、「補正なし予算」のことである。公務員の給与改訂費、食糧管理特別会計への繰入れ経費などのように、従来から毎年度補正要因をなしていたものについては、あらかじめ本予算に計上し、特に大幅な自然増収が期待できない時期に自然増収による財源を補正予算の財源に費消することを防止し、本予算の財源に資する手段と考えてよいであろう。したがって、総合予算主義後の補正予算の編成は、この趣旨を生かし、財政のあるべき姿勢の堅持につとめている。

### (3) 暫定予算

本予算に関する国会の議決が当該会計年度開始前に成立するという法的保証はない。このため、まれではあるが、次のような場合には暫定予算を組まざるを得ない。すなわち、

① 予算を審議すべき時期に衆議院が解散されていて国会としての機能を果し得ない場合(たとえば、昭和42年度)。

② 年度内に予算が国会に提出されない場合(たとえば、昭和30年度)。

③ 年度内に予算が国会に提出されたが、審議の過程で与野党の抗争、審議期間が短いことなどのため、年度開始前に国会の議決が得られない場合(たとえば、昭和43年度、45年度)などである。

このため、財政法では、「内閣は、必要に応じて、一会計年度のうちの一定期間に係る暫定予算を作成し、これを国会に提出することができる(同法第三十条第一項)」と規定しているが、

① 暫定予算をどのくらいの期間にするか。

② その内容はどのような経費を計上すべきか。

については、財政法上なんらの規定はない。しかし、暫定予算の性格上、本予算の審議に影響のある重要な政策（特に新規政策）に係る経費については、これを暫定予算に計上することをさげ、単に暫定期間中の経常経費（人件費の類）、法律上の義務的経費および継続して実施しなければならない政策経費で国会の予算審議権を著しく阻害することのない経費にとどめているようである。

次に、暫定予算の効力であるが、本予算が成立すると暫定予算の有効期間、実施残額にかかわらずその時点で失効して本予算に吸収される。したがって、暫定予算に基づいて契約をし、債務を負担し、またはこれらに係る経費の支出は、本予算に基づいて行なわれたものとみなされる（財政法第三十条第2項）。

#### （4）予備費

予備費は、補正予算と同様、予算の不足額を補うことにおいて共通している。しかし、

① 補正予算は本予算に対して追加または減少という形式をとるが、予備費はあらかじめ本予算に（項）予備費として経験的予測数値を計上しているので予算規模の増減はない。

② 予備費は、閣議の決定により執行権限が生ずるが、補正予算は国会の議決を必要とする。

したがって、予備費は予算の段階では使途目的およびその内容は明記されていない。このため、具体的に河川、道路、港湾などの施設が被災し、緊急に復旧する必要がある場合などにおいて使途目的および、その内容を明らかにした「予備費使用要求書」を提出し、閣議の決定を経て支出することとなる。ただし、法令上義務的経費であって、比較的軽微のものは、あらかじめ閣議の決定を経ておき、国庫大臣としての大蔵大臣が指定した経費（人件費、年金および恩給、退職手当の類）については、大蔵大臣の専決事項とされている。

なお「すべて予備費の支出については、内閣は、事後に国会の承諾を得なければならない（憲法第八十七条第2項）」と規定している。

### 5. 予算の配賦および予算の執行

#### （1）予算の配賦

予算の配賦について財政法第三十一条第1項は、「予算が成立したときは、内閣は、国会の議決したところに従い、各省各庁の長に対し、その執行の責に任ずべき歳入歳出予算、継続費及び国庫債務負担行為を配賦する」

と規定している。予算の配賦は予算の執行命令であってその項目や金額などの責任範囲を明らかにして行なう一種の訓令だといわれている。

#### （2）支出負担行為実施計画

河川、ダム、道路、港湾などの公共事業費に係る内閣からの予算配賦は形式上のものであって、具体的には施行すべき箇所、規模、経費などについては明示されていないものがある。これは、現在国会での予算審議が箇所別におよび得ない制約（審議期間など）があるので、これを国庫大臣の権限にかからわしめているものである。財政法第三十四条第2項の規定によると、各省各庁の長は、公共事業費その他大蔵大臣の指定する経費については実施計画書を送付し、その承認を経なければならない旨を規定している。

#### （3）予算の執行

公共事業費については前項の承認後、その他の経費については、内閣からの予算の配賦によって予算の執行が可能となる。予算の執行は、歳入の徴収、歳出予算の支出という形式により行なわれるが、予算はこれが租税など国民の負担によるところが大きいため、その執行については一定のルールが必要となる。会計に関する法規、すなわち、会計法、予算決算および会計令、国有財産法などは財政の執行に関する経理の準則であり、これらの手続規定により予算を経済的に、かつ合目的に執行すべきであることは、いまさら述べるまでもない。

#### （4）予算の執行機関

予算の執行に関する総括責任者は、歳入については最終的には大蔵大臣が、歳出については各省大臣がその掌にあたることとなっている。しかしながら、これらを大臣において集中的に執行することは不可能に近く、行政効率などの観点からも、これらの権限を会計法などにに基づき、内部部局、付属機関、地方支分部局の職員に分割して委任し、執行にあたらせているところである。歳入徴収官、支出負担行為担当官、契約担当官、支出官等は職務の内容の区分に応じて付せられた会計機関の名称である。

#### （5）支出負担行為計画および支払計画の示達

予算は、大臣から前述の支出負担行為担当官に計画額を示達し、担当官はこれにより契約などの債務を負担することができる。また、担当官が負担した債務についての支払いは、支出官が大臣から示達を受けた支払計画額の範囲内において行なうこととされている。

## 6. 予算の移用・流用および予算の移替え

### (1) 予算の移用および流用

予算の移用および流用は、予算決定後の状況に対応し、経費を相互に融通し合っ、効率的かつ弾力的な予算の執行を図るための手続きである。すなわち、

① 予算上経費の性質が同一かまたは類似している項(予算科目)間の移動(たとえば、各試験研究機関の経費)

② 経費の性質が相互に関連があり、調整を要すると認められるものの移動(たとえば、災害復旧関係経費)

③ 同一所管内の(項)間における人件費の過不足による異動の場合

などがある。このため予算総則において、あらかじめ移用することのできる経費を指定しておき、具体的場合に国庫大臣の承認を経て移用することができることとしている。また、流用は行政科目である(目)間の移動であるので、これは単に国庫大臣の承認のみで執行することができる。

### (2) 予算の移替え

予算の移替えは、国会の議決により決定した所管予算を他の所管に移動させることである。たとえば、総理府所管(組織)北海道開発庁に計上された(項)北海道都市計画事業費あるいは北海道住宅建設事業費を建設省所管予算に移動させる場合とか、同じく総理府所管(組織)科学技術庁に計上された(項)特別研究促進調整費を、実施にあたって各省の試験研究機関などの予算に移動させるなどのケースがある。

「移替え経費」については、移用することができる経費と同様、予算総則に定められ、国会の議決を経た範囲内で執行することとしている。

## 7. 歳出予算の繰越等

### (1) 予算繰越とは何か

毎会計年度の歳出予算は、年度独立の原則によりその年度に支出をしなければ不用として決算をしなければならない。しかしながら、公共事業などの実施に際しては、事業用地などに係る買収交渉とか、施工の過程における天候の不順などにより着工が遅れたり、工事の完成が遅延するなどの事例は非常に多い。したがって、年度独立の原則を守りつつ、一定の条件に該当する場合は、これを翌年度に使用することが予算の効率的使用でもあり、不用とすることにより、予算を再度編成することの

わづらわしさもまた省略できることとなる。財政法第四十二条は、「繰越明許費の金額を除く外、毎会計年度の歳出予算の経費の金額は、これを翌年度において使用することはできない。但し、歳出予算の金額のうち、年度内に支出負担行為をし避け難い事故のため年度内に支出を終らなかつたもの……は、これを翌年度に繰越して使用することができる」と規定している。

### (2) 予算繰越の態様

予算の繰越の態様は次のとおりである。

① 明許繰越：予算上繰越明許費として指定された経費を繰り越して使用する場合に行なう繰越をいう。

② 事故繰越：年度内に支出負担行為をなし、さけ難い事故(異常気象の発生、用地交渉の難航など)のため支出を終らない場合に行なう繰越をいう。

③ 通次繰越：継続費の年割額にかかる歳出予算の経費が当該年度内に支出を終らない場合に行なう繰越をいう。

④ 特別会計法による繰越：特別会計法の規定による場合(たとえば、国有林野事業特別会計法第十六条)に行なう繰越をいう。

なお、繰越明許費に指定された経費を明許繰越、当該経費に係る工事などが翌年度に完成しない場合にさらにこれを繰り越して使用できるかどうかについては明確な規定はないが、繰り越しすべき理由が②の要件に該当すれば事故繰越として翌々年度にわたって使用することができる。

### (3) 繰越明許費の翌年度にわたる債務負担

国が債務を負担する場合は、継続費または国庫債務負担行為のほかは、当該会計年度の期間を越えてすることができない。しかしながら、繰越明許費として指定された経費については、契約当初から工期が翌年度にわたることを契約の内容として定めることができる(財政法第四十三条第3項)。

したがって、繰越明許費については、あらかじめ、工期が両年度にわたるものとして契約を締結し繰越しをする場合と、工期が当該会計年度内のものを結果的に次年度に繰り越して使用する場合の2つの方法がある。あらかじめ工期が翌年度に及ぶものについては、この制度を活用して実施することが望ましい。

## 8. 契約制度

### (1) 契約

契約とは、「一定の法律効果の発生を目的とする二人

以上の当事者の意思表示の合致により成立する法律行為である」といわれ、その意思表示は、通常“申込み”と“承諾”の形であらわれる。また、法律行為については、公法的效果の発生を目的とする公法上の契約と私法上の法律効果の発生を目的とする契約がある。本編では、国が行なう債権債務関係の発生を目的とする契約であって、しかも私法上の契約に限定して述べたい。

契約は、それ自体私人相互間の場合はいうに及ばず、私人と国との間においても「契約自由の原則」が作用するのである。すなわち、契約の相手方の選択の自由、契約の内容をどのように定めるかの自由、契約を締結するかどうかなどの自由は、国といえどもこの法律の例外ではない。したがって、私人と国との契約は、対等の立場で、しかも両者の合意による双務契約であって、国家権力の行使として行なわれる行政行為（行政処分）とは、その本質を異にするものである。

## (2) 国の契約の管理機関

国の契約は、「契約自由の原則」に準拠しながらも一面、公の機関としての立場からその締結にあたっては公正かつ厳正であらねばならぬと同時に、最近においてはその経済性が要請されることである。このため、契約の実施機関として次の機関を設け、契約の方式、約款の作成、契約の履行に係る監督検査権限を付与している。

① 支出負担行為担当官・分任支出負担行為担当官：歳出原因契約、すなわち工事、製造などの請負契約、物件の購入契約などを担当する。

② 契約担当官・分任契約担当官：歳入原因契約（物件の売払契約）および資金前渡官吏の支払原因となる請負契約、物件の購入契約などを担当する。

③ 支出官および資金前渡官吏：①および②の会計機関が締結した契約について、相手方の完全な履行が行なわれた場合、国が負担する債務につき支払いを行なう事務を担当する。

なお、官庁契約は片務性が著しく、「契約自由の原則」の本旨が稀薄であるとの批判があるが、これは国であるためにこのような会計機関により形式性を要求されるための手続上のわづらわしさ、および公正かつ厳正にことを運ぶことによる硬直性にその原因があるといえよう。

## (3) 契約の方式

契約の究極の目的は、締結した契約の内容が完全に履行されることにある。このために

① 相手方の選定をどのようにするか。

② 競争に付するかまたは随意契約によるか、いずれの方法により相手方を選定するか。

③ 契約の内容をどのように取り決めるか。

④ 工事の請負契約などの場合における履行の保証をどのようにするか。

などに契約上の英知が注入されなければならない。まず③ 現行会計法では、一定の資格を有する者は平等に競争に参加することかできることを原則としている。

⑤ 一般競争契約、指名競争契約、随意契約の3方式のいずれかの方式によることができる。

⑥ 契約の目的、契約金額、履行期限、履行の場所、契約代価の支払いまたは受領の時期および方法、危険負担、かし担保責任、紛争処理の方法などをどのようにするか。

⑦ 履行保証人をたてるかどうか。履行が中断された場合の債権債務の処理をどうするか。

などが問題となる。

## (4) 競争参加者の資格

### a) 一般競争参加者の資格

あらゆる者に均等に契約の機会を与える「公開一般競争入札制度」は、会計法の原則である。しかしながら、国であるがゆえに原則による場合の短所を制度的に救済し、整備しなければならない体制的義務もある。そのため、常識人でない者（禁治産者、準禁治産者ら）および① 契約の履行に際し不正の行為（粗悪品の納入、不良工事など）をした者、② 公正であるべき競争の執行を妨害したり、談合行為をした者、③ 監督または検査の実施に際し、職員の職務を妨害した者らは競争に参加させないこととしている（予算決算および会計令、以下「令」という。第七十条、第七十一条）。したがって、一般競争参加有資格者として認定するためには

① 一般競争参加者の資格の基準を定めること。令第七十二条第1項では、「各省各庁の長またはその委任を受けた職員は、必要があるときは、工事、製造、物件の買入れその他についての契約の種類ごとに、その金額などに応じ、工事、製造または販売などの実績、従業員の数、資本の額その他の経営の規模および経営の状況に関する事項について一般競争に参加する者に必要な資格を定めることができる」とし、まず、資格の定めのある方を規定している。

② 次は、「応募」という行為、すなわち「競争参加資格申請書」を国に提出して資格の認定を求める。

③ 国は「競争参加資格申請書」を審査し、適格かどうかを認定する。適格であれば、「一般競争参加有資格者」として名簿に登録される。

### b) 指名競争参加者の資格

国の契約方式としては、一般競争、指名競争および随意契約の3方式があり、うち一般競争契約を原則とする（法第二十九条の三第1項）ことは前述のとおりである

が、これは③でいう「競争参加資格者」内での公開競争であることはいうまでもない。しかしながら

① 契約の性質または目的により競争参加者が少数である場合。

② 一般競争契約による場合は経済性などの点で国に不利であると認められる場合は、むしろ特定の者に限定して契約を締結することができる旨を規定している（法第二十九条の三第三項）。すなわち指名競争契約である。ここで問題とすべきは、一般競争契約または指名競争契約に参加する者の資格を形式上の論理として区別している（令第七十二条、第九十五条）が、実態上の論理としては、これを区別する実益は乏しいと考えられる。したがって、現実の取扱いとしては、「一般競争参加有資格者」は、すなわち「指名競争参加有資格者」として手続の簡素化を図っている（令第九十五条第2、3項）。

次に、①または②に該当する場合の指名の方法であるが、契約担当官らは、その指名の基準を定めることを義務づけられている（令第九十六条第1項）。

#### c) 随意契約に係る資格

随意契約に係る資格については、現行法令上特段の定めはない。したがって、競争参加有資格者名簿に登録された者または名簿に登録されていない者であっても、契約の内容によっては、契約の相手方とすることにふさわしいと認められる者であるときは、契約を締結することができる。

### (5) 落札者の決定など

現行の会計制度では、公告または指名の通知は「契約の誘因」であり、入札は「契約の申込」であって、落札は「契約の予約」とあるといわれている。この論理は、「落札とは、入札の方法による競争締結で、競争者中の特定人を契約の相手方と決定すること」としている民法の法理とは異なるものである。

もちろん国の場合においても、契約の相手方を決定する場合において、歳出原因契約にあっては、契約担当官等が作成した予定価格の制限の範囲内で最低の価格（歳入原因契約の場合は最高の価格）で申込みをした者を契約の相手方とすることを原則としている（法第二十九条の六第1項、本文）。

最低価格の入札者を落札者とし、契約の相手方として契約を締結しないことができる場合としては、法第二十九条の六第1項、ただし書で

① 最低入札者の入札価格では、適正な契約の履行がされない恐れがあると認められるとき

② 最低入札者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱す恐れがあるので、著しく適正を欠くと認めら

れるとき

には、最低入札者を落札者としないうこととしている。したがって、この場合は、次順位の最低入札者をその契約の相手方とすることができることとしている（法第二十九条の六第1項、ただし書）。

なお、この方法による契約は、予定格償が1000万円（特定の定めがあるときは、その額）を越える工事または製造の請負契約に限定されており、また、最低入札を排除するかどうかについては、各省大臣はその基準（①の場合のみ。いわゆるローア・リミットの事）を定め、契約審査委員の意見を求めて判断することを義務づけ、単に契約担当官等のし意によることのないようにしている（令第八十四条～第八十九条）。しかしながら、令第八十五条の基準の作成をどのようにするか、また、その適否の判断は非常に困難であるので現実には基準をつくっている省庁はないようである。

### (6) 契約の成立および契約書の作成

契約成立の時期および契約成立の要件は、法律効果を論議する際に重要な問題である。従来、官庁契約において契約の成立要件はいつであるかについては明確な規定はなく、このため契約の内容を示す契約書の性格論についても「契約書は契約成立の要件」であるとする説と、「契約書は単に契約をしたことの証拠である」とする説があり、判例もまた両説のいずれかに統一されたものばかりではなかった。そこで、昭和36年における会計法の一部改正において、契約書の作成をもって契約成立の要件とすることを規定した。すなわち、同法第二十九条の八第2項では、「前項の規定により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、確定しないものとする」と規定している。契約書は、このようにそれ自体契約の成立要件としての性格を有するとともに、その内容としての記載事項についても明確にして履行の指針とし、あわせて有事の証拠たるべき意図と機能を有せしめるように作成しなければならない。したがって、契約書の記載内容としては、① 契約の目的、② 契約金額、③ 履行期限、④ 履行の場所、⑤ 契約代金の支払または受領の時期および方法、⑥ 危険負担、⑦ かし担保責任、⑧ 紛争の解決の方法などを記載しなければならない（法第二十九条の八第1項、令第百条第1項）。

なお、契約金額が少額である場合その他特別の事由がある場合においては、契約書の作成が省略できることとなり、この場合における契約の成立の要件は民法の原則、すなわち、「申込」と「承諾」という相対立した2つの意思表示が合致することによって成立するとしている。