

## 予算決定権をめぐる論争 : 戦後改革と予算制度(1)

著者	横田 茂
雑誌名	関西大学商學論集
巻	54
号	2
ページ	69-86
発行年	2009-06
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10112/796">http://hdl.handle.net/10112/796</a>

# 予算決定権をめぐる論争

——戦後改革と予算制度(1)——

横 田 茂

## I 問題の所在

### 1 予算決定権における矛盾

日本国憲法は1946年11月3日に公布され、翌47年5月3日に施行された。それに伴って、明治憲法下の財政関係法規は廃止され、日本国憲法(第7章財政)―財政法―会計法―会計検査院法―予算決算及び会計令という、新しい財政基本法の体系が生まれ、財政制度に大きな変革がもたらされた。この変革の中心点が財政議会主義の確立であったことは、ひろく承認されている定説である。

憲法の公布から10年を経て内閣に設置された憲法調査会において、財政条項の制定の経過と運用の実際に関する調査を付託された第2委員会が、1961年12月に公表した「財政に関する報告書」も、新憲法による財政制度の変革の意義を次のように要約している<sup>1)</sup>。

---

1) 憲法調査会は、1956年6月11日に、第24回通常国会で成立した憲法調査会法にもとづき内閣に設置された。調査会は、「日本国憲法に検討を加え、関係諸問題を調査審議し、その結果を内閣および内閣を通じて国会に報告すること」を任務とし、内閣によって任命される30人以内の国会議員と20人以内の学識経験者によって構成された。調査会の調査・審議は総会を中心として行われたが、発足から間もない総会は、調査審議の方法として、まず、日本国憲法制定の経過および運用の実際を調査することを決定し、憲法制定の経過に関する小委員会および運用の実際を調査する三つの委員会を設置した(憲法調査会事務局「憲法調査会年報」昭和38年度・39年度)。

財政制度に関する調査は、第34回総会(1959年10月7日)において河野一之(元大蔵次官)および山田精一(日本銀行理事)を参考人とする総括的説明と質疑が行われたあと、第2委員会へ付託された。第2委員会では、1960年3月から同年の5月にかけて開かれた5回の会議に、西村直己委員(衆議院予算委員長)、小暮武太夫委員(参議院予算委員長)のほか参考人として、清宮四郎(東北大学教授)、杉村章三郎(東京大学教授)、小嶋和司(東京都立大学助教授)、稲葉修三(国民経済研究協会理事長)、遠藤湘吉(東京大学教授)、石原周夫(大蔵省主計局長)、村山達雄(大蔵省主税局長)、塩崎潤(大蔵省主税局税制第1課長)、小峰保栄(会計検査院検査官)、山内一夫(法制局第1部長)、中尾博之(大蔵省主計局総務課長)を招き、財政制度の諸側面に関する報告と質疑をおこなった(参考人の肩書きはその時のものである)。さらに、第2委員会は、憲法制定の経過に関する小委員会第28回会議(1959年10月8日)に参加して、佐藤達夫参考人(前法制局長官)から、「財政」に関する条項の成立経過の説明を受けた。これらの調査の結果は、1961年12月に第2委員会の報告書の一部として総会へ提出された(憲法調査会事務局「憲法運用についての」

「比較法的に見るとき、わが明治憲法における議会の財政決定権は、けっして豊富十分な部類に属するものではなかった。報償に属する行政上の手数料に関し決定権を有しなかったこと(62ただし書き)、永久徴税主義(63)、皇室経費支出への原則的不関与(66)、既定費、法律費、義務費廃除削減への政府同意要求(67)、継続費制度(68)、予算における予備費必置要求(69)、緊急処分制度(70)、前年度予算施行制度(72)等、計11か条中8か条までが議会権限制約の趣旨を含むものであるし、特に予算議定権制約のために発明されたのが、予算を法律とせぬという制度であった。これに対し、現行憲法は国会中心主義を採用している。(中略)そして、国会議決権への制限は第89条があるにすぎない。新旧憲法を比較するとき、憲法全体としては明治憲法のほうが簡潔であるのに、特に財政関係については新憲法が簡潔になっているのは、このような国会主義の結果である。すなわち、明治憲法においては、議会権限への制約をめざしたがゆえに憲法に多くの規定を要した。が、現行憲法は国会主義をとるがゆえに、すべての事項に関して国会の決定にまかせれば足り、詳細の規定を要しないのである。財政制度に関する問題点はすべて、この国会主義をどう評価するかにかかっている<sup>2)</sup>。」

以上のように、「報告書」は、日本国憲法によって確立された国会中心主義を高く評価したうえで、この財政議会主義に照らして再検討すべき、現行財政制度における問題の一つを次のように指摘している。「予算に関する第86条はあたかも、予算形式について内閣に主導権を与えているがごとき表現である。立憲主義財政制度中予算統制が最も主要なものであることを思うとき、第83条の原則と正面衝突することは多くの論者の指摘するところである。特に、本条および第73条第5号において内閣の作成するものを「予算」としていることは問題である。これをそのままとして、国会議決後予算は「法律(予算法)」化するとなすか、それとも、内閣は「予算案」を提出するとなすべきか。国会の決定権との関連において決すべきである<sup>3)</sup>。」

ここで指摘されている「第83条と第86条の衝突」という問題について、憲法調査会第2委員会に招かれた参考人のなかで、もっとも鋭く論及しているのは小嶋和司である。かれの著書には、問題の所在が次のように指摘されている。すなわち、憲法第83条は、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基づいて、これを処理しなければならない」と述べて、財政決定における国会の主導的地位を規定している。これに対して、第86条には「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない」と規定されている。「この表現によれば、予算決定における主導的地位は内閣にあり、国会は副次的、監督的地位

、第2委員会報告書—国会・内閣・財政・地方自治—(1961年12月)。

うえに挙げた参考人の経歴から了解されるように、総会と委員会における報告と質疑を記録した議事録と、それを取りまとめた報告書は、日本国憲法・財政条項の制定過程と予算制度の運営にかかわる問題を、学理と実務の両面から多角的に検討した、貴重な資料である。

2) 「憲法運用の実際についての第2委員会報告書」332-333頁。括弧内の数字は憲法条項の番号であるが、報告書では漢数字で表記されている。

3) 同上、334頁。

にしかない。ここに国会の最高決定権という原則的立場との矛盾が存するが、これはどうしたことであろうか<sup>4)</sup>。」

## 2 予算制度の継承と受容をめぐる衝突

さて、上述した「第83条と第86条の衝突」という憲法条文の問題点は、現行憲法下の予算制度のなかに、立法府の財政統制と執行府の財務行政という、「財布の統制」をめぐる二つの原理の対立が内包されていることを示している。それは、かつて大内兵衛によって指摘された立憲主義的財政制度における「財政民主主義のパラドックス」が、日本国憲法下に新たな形態で再現したことを意味しているだろう<sup>5)</sup>。

この小論は、日本国憲法・財政条項の制定過程に関する先行研究を参照し、憲法に内包されている「予算決定権をめぐる国会と内閣の対立」の由来をたどってみることを、主な課題としている。そこには、わが国の予算制度における歴史的継承と国際的受容をめぐる極めて興味深い過程が見いだされるのである。

発生史をふりかえると、日本の予算制度は、幕藩財政の遺制を解体して太政官のもとに集中された財政権力を規律する、維新政府の内部的な会計処理準則として、1889（明治22）年の憲法制定より先に形成された<sup>6)</sup>。創成期の財政機構に移植されたのはアメリカ連邦政府の財政制度であった。しかし「人民の、人民による、人民のための政治」をもとめて、1789年に制定された憲法のもとで、議会が課税と歳出に関する発議権を専有する合衆国の財政制度が、わが国に根づくことはなかった。「明治14年の政変」のあとに国会開設が日程にのぼると、憲法起草者によって主として摂取されたのは、プロイセンからドイツ帝国へ継承された外見的立憲主義の財政制度であった。君主制の強力な執行権力を支える王領地が広く残り、市民の課税承認権が育たなかったドイツでは、予算の決定は行政の作用に属し、議会の議決は執行府の権能へ参与することを意味していた。明治憲法の創設者たちは、天皇制国家機構の基礎を固めるために、こうした「ドイツ的予算観」を継受した。しかし、国家の歳入と歳出を、議会において「法律」の形式で確定するというドイツの制度は慎重に排して、「予算」として帝国議会が「協賛」するという独特の制度を案出したのである。そして、このようにして条文に現れた「予算」という言葉が、明治憲法の制定後におこなわれた伊東巳代治の英訳において「budget」と翻訳さ

4) 小嶋和司「憲法と財政制度」有斐閣、1988年、20頁。

5) 大内兵衛は、1930年に著した「財政学大綱」の第8章「財政上の立憲主義の現状」において、次のように述べた。「かつてグラッドストーンは『イギリス人は自由を愛すると同じく貴族性と愛する』と言ったということであるが、まことに近代のデモクラシーはその外形において民衆の上に立つが如くであるが、その内容においてはアリストクラシーになり果てている。いな、これは実に寡頭政治であり、独裁政治である。（中略）繰り返して問おう。これこそ我々の歴史がもつ最大のパラドックスではないのか？」（大内兵衛「財政学大綱」『大内兵衛著作集』岩波書店、1974年、110頁）。

6) 拙稿「予算論の現代的課題」『関西大学商学論集』第53巻第6号、2009年2月。

れて以来、わが国では、「予算」と「budget」を等置することが慣習となってきた<sup>7)</sup>。

第2次世界大戦後におこなわれた憲法改正は、すでに述べたように、議会の財政統制権にさまざまな制約と拘束を設けていた明治憲法体制下の財政制度を変革し、財政議会主義を確立した。この変革に主導的影響を与えたのは、日本を占領し、ポツダム宣言の実行に第1次的責任を負っていた連合軍総司令部の憲法草案にもられた、アメリカ合衆国の立憲主義的財政制度の理念と「アメリカ的予算観」であった。しかし注目すべきは、戦後の憲法改正による統治体制の変革は、占領軍の直接的な軍事的統治下ではなく、いわゆる間接統治体制のもとで、日本政府の存在を前提としてすすめられたことである。日本国憲法の財政条項とその付属法典もまた、否定されるべき旧体制の法制度の仕組みを経由して、合法的に成立した。それゆえ、この体制転換の過程では、連合軍総司令部（その背後にあるアメリカ合衆国政府）の理念や立法政策が一方向的に貫かれたのではなかった。そこでは、すでに半世紀の歴史を経て定着していた「日本的予算観」が「アメリカ的予算観」と交錯し、対抗する過程が展開したのである。

田中英夫は、「日本国憲法の成立にいたる過程は、日米二つの相異なる法文化の衝突であった<sup>8)</sup>」と述べているが、財政条項における「第83条と第86条の衝突」は、まさにこうした「法文化の衝突」をとおして、予算制度の歴史的継承と国際的受容がおこなわれる過程で生まれたといえよう。そして次節以下にみるように、この過程では、異なる意味と内容をふくんだ、「予算」と「budget」という日米の「言葉」が重要な役割を演じた。

## II 総司令部憲法草案・財政条項の形成

### 1 日本国憲法・財政条項の成立過程

憲法改正案の起草過程は、3つの段階に分けられる<sup>9)</sup>。

第1段階は、1945年10月に、連合軍総司令部の示唆をうけた日本政府内の自主的取り組みとして開始された。46年2月1日、毎日新聞が、内閣に設置された憲法問題調査会(松本委員会)の作成していた憲法改正案を報道した。これを受けて、総司令部から求められた「憲法改正要綱」(いわゆる松本案)が提出されたのは、2月8日であった。しかし2月13日、総司令部は日本政府代表との会見において「松本案」を拒否し、総司令部内で作成した憲法改正案(総司令部案)を提示した。

第2段階は、「総司令部案」をもとに3月2日に日本政府が起草し、総司令部へ提出した改正案(3月2日案)にもとづいて、3月4日から5日にかけておこなわれた、徹夜交渉から始

7) 小嶋和司「budgetと『予算』との語義の異同性」小嶋和司、前掲書、150-151頁。

8) 田中英夫「憲法制定をめぐる二つの法文化の衝突」坂本義和・R. E.ウォード、編『日本占領の研究』東京大学出版会、1987年、98頁。

9) 高柳賢三・大友一郎・田中英夫、編著『日本国憲法制定の過程II』第1篇、1972年、有斐閣、1-104頁。

まる。この交渉過程が現行憲法の諸条項が形成されたもっとも重要な局面であった<sup>10)</sup>。総司令部の強い求めに応じて3月4日に提出された「3月2日案」は、「総司令部案」をもとに法制局により作成された、まだ閣議決定を経していない試案であったが、総司令部は直ちにこれを翻訳し、日本側との逐条的な検討を徹夜でおこなったのである。そして検討を了えて翻訳・成文化された草案の各条項ができあがると、次々に3月5日の早朝に開かれた閣議にかけられた。総司令部側が、このように憲法草案の作成を急いだ国際的背景として、日本の占領統治をめぐる連合国間の対立が激化していたことが指摘されている。この対立は、アメリカの主導のもとで開始された対日占領管理機構に、イギリス、ソ連が参加することを強く要求したことから生じたのであるが、これに対応して1945年12月に結ばれたモスクワ協定により、連合国極東委員会がワシントンに設置され、また最高司令官の諮問および監視機関として対日理事会が東京に置かれることが決定されていた。このような国際環境の急展開のなかで、日本の新しい国家体制を確立すべき憲法制定が、連合国のあいだにおいて重大な争点となっていたのである<sup>11)</sup>。

10) 日本政府が、閣議において「総司令部案」の受け容れを決定したのは1946年2月22日である。当日、閣議の決定にもとづき総司令部を訪ねた松本蒸治国務相、吉田茂外相、白洲次郎参与は、ホイットニー民生局長、ケイデイス行政局長、ラウエル法規課長、ハッシー中佐と会見し、「総司令部案」の受け容れに関する諸問題について意見を交換した。総司令部の記録には、条文の形式と翻訳とをめぐる次のような応答が収録されている。

「松本：もしわれわれが、あなた方の草案に基づいて新しい憲法を作るとすれば、あなた方の草案を日本語に書き直さなければなりません。天皇が用いておられるような古典的な日本語に直すには、大変な時間がかかるでしょう。それは、難しいことです。みんな日本語の文体には非常にやかましいので、1つの句に何週間も議論することでしょう。前文の冒頭の部分は、特に翻訳が難しいと思います。だいたい前にも不戦条約締結の際に、外務大臣が「人民ノ意思」という言葉を用いたため、この言葉をめぐって国会が何週間も議論をしたことがあります。(中略)

ホイットニー将軍：昨日マッカーサー元帥が内閣総理大臣に説明したとおり、私達は、あなた方のご意見をある方向に向けるために、時間をせかすわけではありません。しかし、この憲法を通すには、迅速に行動することが不可欠だと、マッカーサー元帥は考えています。マッカーサー元帥は、自分が事態を完全に握っているからこそ、このような文書を通せるのだと思っています。マッカーサー元帥がこの草案を通したいと思っているのは、はっきりと、昨日元帥が内閣総理大臣に説明したようなことを目的とするものです。今では、私達とあなた方とは、原則については意見を同じくしています。また、私も私の下僚も、われわれにできることならどのような方法によってでも、あなた方をお助けするつもりです。時の要素がどれほど大事か、あなたにどんなに強く申し上げても、足りないくらいです。

松本：私達とあなた方との間の精神の問題ではなくて、言葉と文章の問題なのです。(後略)」(高柳・大友・田中、編著『日本国憲法制定の過程Ⅰ』1972年、有斐閣、396-399頁)

以上の応答は、憲法草案をいかに翻訳するかということが、とくに日本側において重要な懸案であったことを示している。「総司令部案」の最初の日本語訳(外務省仮訳)は、2月25日から26日にかけて開かれた閣議に配付された。これをもとに松本内閣大臣を責任者として日本政府の憲法草案を作成することが正式に決定され、その作業に法制局の入江俊郎次長と佐藤達夫第1部長が加わって、「3月2日案」が作成された。そして、総司令部が英訳した「3月2日案」にもとづく交渉を行った、日本側の当事者は佐藤達夫であった(高柳・大友・田中、編著『日本国憲法制定の過程Ⅱ』100-102頁)。

11) 同上書、29-35頁。

こうした背景のもとで合意された草案が、「憲法改正要綱」(改正草案要綱)として閣議決定され、公表されるとともに、日本政府の認証の署名を得た英訳文が直ちにワシントンのアメリカ政府と連合国極東委員会へ伝達されたのは、3月6日のことである。それはさらに総司令部とのあいだで微細な改定がおこなわれたあと、4月16日に「憲法改正草案」(改正草案)として閣議決定され、翌17日に枢密院に諮詢される。

第3段階は、枢密院における諮詢を経た「帝国憲法改正案」(改正案)が、6月20日に帝国議会へ提出され、両院の審議において修正がおこなわれたあと、成立するまでの過程である。

日本国憲法は、以上のような3段階を経て成立したのであるが、財政条項をめぐる「第83条と第86条の衝突」は、第2段階の「3月2日案」にもとづく交渉の過程で、生まれたのである。そして、その前提となったのは、すでに述べたように「総司令部案」の提示であった。

## 2 SWNCC-228

総司令部における憲法改正案(総司令部案)作成を導いた基本方針は、合衆国政府の国務・陸軍・海軍三省調整委員会(The State-War-Navy-Coordinating Committee, SWNCC)によって決定された「日本の統治体制の改革」と題する文書(SWNCC-228)に示されている。それは、極東委員会の設置が決定されて間もない1946年1月7日に採択され、同月11日にマッカーサー総司令官に送付された。この文書(以下ではSWNCC-228とする)の「結論」に、「総司令部案」における財政条項に大きな影響を与えた次の項目が含まれている<sup>12)</sup>。

- a 最高司令官は、日本政府当局に対し、日本の統治体制が次のような一般的な目的を達成するように改革されるべきことについて、注意を喚起しなければならない。
- (略)
- (3) 立法府は、選挙民を完全に代表するものであり、予算のどの項目についても、これを減額し、増額し、もしくは削除し、または新項目を提案する完全な権限を有するものであること。
- (4) 予算は、立法府の明示的な同意なくしては成立しえないこと。
- (略)
- c 日本国民が天皇制は維持されるべきでないとして決定したときは、憲法上この制度〔の弊害〕に対する安全装置を設ける必要がないことは明らかだが〔その場合にも〕最高司令官は、日本政府に対し、憲法が上記 a に列記された目的に合致し、かつ次のような規定を含むものに改正されるべきことについて、注意を喚起しなければならない。
- (1) 国民を代表する立法府の承認した立法措置—憲法改正を含む—に関しては、政府の他

12) 高柳・大友・田中, 編著「日本国憲法制定の過程 I」412-415頁(下線は引用者による)。

のいかなる機関も、暫定的拒否権を有するに過ぎないこと、また立法院は財政上の措置について専権（sole authority）を有すること。

（略）

- d 日本人が、天皇制を廃止するか、あるいはより民主主義的な方向にそれを改革することを、奨励支持しなければならない。しかし、日本人が天皇制を維持すると決定したときには、最高司令官は、日本政府当局に対し、前記の a および b で列記したもののほか、次に掲げる安全装置が必要なことについても、注意を喚起しなければならない。

（略）

- （6）一切の皇室収入は公的な金庫（public treasury）に繰り入れられ、皇室費は立法院により、毎年の予算において充当される（appropriated）こと。

ウォード（W. E. Ward）によれば、SWNCC-228は、1943年半ばから合衆国国務省において開始された憲法および政治改革に関する対日戦後計画を集大成したものであった。かれは、同省の戦後対外政策諮問委員会・政治問題小委員会で1943年10月6日に起草された「日本一戦後の政治問題」（T-381）が、総司令部が推し進めた戦後改革構想の源流であるとしている。そこにはすでに、戦後の憲法改正に含むべき1項目として、「国会による国家予算統制の制度を確立する」と書かれていた。SWNCC-228に含まれた上記の諸項目は、こうしたアメリカの対日戦後計画の源流に生まれていた構想を具体化したものであった<sup>13)</sup>。そして、憲法改正草案の起草に当たる民生局の小委員会は、これらの諸項目を遵守することを命じられたのである。

総司令部における憲法改正の準備的研究は、45年10月頃から始められていたが、マッカーサーが「総司令部案」の作成を決断し、ホイットニー民生局長に伝えたのは、46年2月3日であった。これを受けて直ちに、民生局に憲法改正草案を起草する小委員会が組織されたが、2月6日に民生局でおこなわれた会合の議事録には、以下のような記録が収められている。

「SWNCC-228は、拘束力のある文書として取り扱われるべきである。各小委員会の長は、その小委員会の提案がこの文書に矛盾しないかどうかをチェックする責任を負うものとする<sup>14)</sup>。」

13) ウォードによれば、国務省の対日戦後改革構想の源流とされる「日本一戦後の政治問題」を改定して、1944年5月9日に書かれた「日本一軍国主義の除去と民主主義的手順の強化」には、連合国にとって望ましい日本の政治改革の課題の1項目として、「立法院は国家予算に関する全権限と憲法修正の発議権をもつものとする」ことが、あげられていた。さらにマッカーサーの政治顧問アチソンの求めに応じて、1945年10月16日に国務長官から送られた回答は、先行するこれら二つの基本文書をさらに具体化し、日本の憲法改正に関するアメリカの正式な方針を初めて伝えた文書である。そこには「公選の議会が財政および予算関係事項を完全に掌握すること」が書かれている。（R.E. ウォード「戦時中の対日占領計画—天皇の処遇と憲法改正—」坂本義和・R.E. ウォード、編、前掲書、69-94頁）。

14) 高柳・大友・田中、編著「日本国憲法制定の過程 I」前掲、130-131頁。

マッカーサー元帥は、総司令部による憲法草案の作成を決定したことを、1946年2月3日にホイットニー民生局長へ伝えた。その際に、憲法改正の「必須条件」として示した3つの基本点の1項目のなかにノ



### 3 総司令部案の財政条項

「総司令部案」は、上に述べた手続きによって、民生局の小委員会が起草した第1次と第2次の草案の検討と修正を経て作成され、1946年2月12日にマッカーサーの承認を受けたのち、翌13日に日本政府代表に提示された。その財政条項のなかに次のような規定が含まれている(英文の原文と、2月26日の臨時閣議に配布された日本語の翻訳—外務省仮訳—を示す)<sup>15)</sup>。

Article LXVII The power to levy taxes, borrow money, appropriate funds, issue and regulate the value of coins and currency shall be exercised through the Diet. (第76条 租税ヲ徴シ、金銭ヲ借入レ、資金ヲ使用シ並ニ硬貨及通貨ヲ発行シ及其ノ価格ヲ規整スル権限ハ国会ヲ通シテ行使セラルヘシ)

Article LXXIX The Cabinet shall prepare and submit to the Diet an annual budget setting forth the complete government fiscal program for the next fiscal year, including all proposed expenditures, anticipated revenues and borrowings. (第79条 内閣ハ、一切ノ支出計画並ニ歳入及借入予想ヲ含ム次会計年度ノ財政計画ヲ示ス年次予算ヲ作成シ、国会ニ提出スヘシ)

Article LXXX The Diet may disapprove, reduce, increase or reject any item in the budget or add new items. The Diet shall appropriate no money for any fiscal year in excess of the anticipated income for that period, including the proceed of any borrowing. (第80条 国会ハ予算ノ項目ヲ不承認、減額、増額若ハ却下シ又ハ新タナル項目ヲ追加スルコトヲ得国会ハ如何ナル会計年度ニ於テモ借入金額ヲ含ム同年度ノ予想歳入ヲ超過スル金銭ヲ支出スヘカラス)

Article LXXXII All property of the Imperial Household, other than the hereditary estate, shall belong to the nation. The income from all Imperial properties shall be paid into the national treasury, and allowances and expenses of the Imperial Household, as defined by law, shall be appropriated by the Diet in the annual budget. (第82条 世襲財産ヲ除クノ外皇室ノ一切ノ財産ハ国民ニ帰属スヘシ一切ノ皇室財産ヨリスル収入ハ国庫ニ納入スヘシ而シテ法律ノ規定スル皇室ノ手当及費用ハ国会ニヨリ年次予算ニ於テ支弁セラルヘシ)

---

「予算の型は、イギリスの型にならうこと」と書かれていたことはよく知られている。この3つの基本点は、翌2月4日の草案作成作業の開始に際して開かれた民生局における会合の冒頭、ホイットニーから伝えられた。しかし、かれが伝達した3項目のなかに、予算に関する事項は含まれていなかった。そして、民生局における財政条項の起草過程では、本文で述べた2月6日の指令にもとづき、SWNCC-228に照らして原案の検討と修正がおこなわれている。さらに、改正憲法の「総司令部案」が日本政府代表に提示された2月12日に、民生局行政部から民生局長へ提出された日本政府の「憲法改正要綱」(松本案)にたいする批判的コメントも、SWNCC-228にもとづいてつくられている(同上書、80-89頁、98-103頁)。

15) 「総司令部案」の英語条文は、同上書、296-298頁、日本語条文は、「憲法運用の実際についての第2委員会報告書」前掲、293頁、302頁、320頁による。

第76条は、SWNCC-228におけるc(1)項(立法府は財政上の処理にかんして専権を有する)を遵守し、具体化した条項である。そして、第79条および第80条が、SWNCC-228における、a(3)項と(4)項、おなじく第82条がd(6)項を、それぞれ具体化して作成されていることは明らかであろう。

小嶋和司によれば、第76条は「元来行政部に存する権限の行使に対して、国会が監督的、すなわち副次的決定権を行使する」というのではなく、国会がこれらの権限を第1次的に行使することを規定している。アメリカ合衆国憲法は、連邦政府の財政に関する諸権限(課税、資金の充当、借入れ、貨幣の鑄造とその価値の統制)を、連邦議会に付与している。「総司令部案」の第76条は、こうした連邦議会に類似する財政権を国会に与えているのである。

小嶋はまた、第79条に規定されている「budget」(予算)とは、アメリカ合衆国における1921年予算および会計法(Budget and Accounting Act)に規定された「budget」と同じく、財政立法発議権に関する権限を専有する議会における予算審議の参考資料として、大統領から提出される一連の文書のことでありと述べる。すなわち、「総司令部案」は、連邦議会が財政に関する専権を有するアメリカ合衆国と類似した予算制度を示していた<sup>16)</sup>。

### III 日本国憲法第83条と第86条の成立

「総司令部案」をもとに起草された日本政府の「3月2日案」は、同月4日に総司令部に提出され、翌5日にかけての徹夜交渉を経て、日本国憲法第7章(財政)の諸条項の原型となる「改正草案要綱」が作成された。それから憲法が成立するまでの過程で、日本語条文はさらに変化するが、英語条文は変化しなかった。それゆえ、この節では、現行憲法における第83条と第86条の日本語と英文を示したあと、これらの条文にいたる変化の様子を検討しよう<sup>17)</sup>。

#### 1 第83条

第83条 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。(Article 83. The power to administer national finances shall be exercised as the Diet shall determine.)

財政処理の基本原則を定めたこの条項は、「総司令部案」第76条を簡素化した日本政府草案に関する討論を経て生まれた。条文案は次のように変化した。

16) 小嶋和司「日本財政制度の比較法的研究」信山社、1996年、389-395頁。小嶋は、「総司令部案」の日本語訳には、英文のテクニカル・タームの翻訳が不正確であり、とりわけappropriationに関する混乱が著しいことを指摘している(同上書、396-397頁)。この問題は「憲法運用の実際についての第2委員会報告書」においても指摘されている。

17) 「日本国憲法制定の過程I」472-473頁。条文の変化は、「憲法運用の実際についての第2委員会報告書」293頁、302-303頁による。

3月2日案

第93条 通貨ノ価値ノ決定及通貨ノ発行ニ関スル事項ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム。

改正草案要綱

第79条 国ノ財政ヲ処理スル権限ノ行使ハ国会ノ議決ニ基クコトヲ要スルコト

改正草案・改正案

第79条 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。

「3月2日案」は、「総司令部案」の第76条に含まれていた「to levy taxes, borrow money, appropriate funds」(租税ヲ徴シ、金銭ヲ借入レ、資金ヲ使用シ)の部分、他の条項の文言と重複するという理由で削除していた。これに対して、総司令部側は、第76条の趣旨は「各般の財政処理は、国会の議決に基づいてなされるという原則を示すことにある」と主張した。第83条は、こうした総司令部側の主張の趣旨を簡潔に表す日本語の表現を、日本側から提案して、合意されたものである<sup>18)</sup>。

小嶋は、この条項における日本文と英文とが、同一事を表現しつつ、そのニュアンスには、両国における予算制度の歴史を反映した重要な隔りがあると指摘する。すなわち、英文が、SWNCC-228における「立法府が財政上の措置に関する専権を有する」というアメリカ的立場を表しているのに対して、日本文は、財政を処理する権限が「国会の議決」にもとづくとはいえず、なお、財務の執行権は財務行政官庁に固有されているという明治憲法における観念が払拭されていないことを示す<sup>19)</sup>。小嶋のこの指摘は、次に見る第86条に対する批判に繋がっている。

## 2 第86条

第86条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。(Article 86. The Cabinet shall prepare and submit to the Diet for its consideration and decision a budget for each fiscal year.)

この条項は、「総司令部案」の第79条と第80条の削除と統合によって簡素化した日本政府案に対する討論を経て生まれた。条文案は次のように変化した。

3月2日案

第94条 国ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ国会ノ協賛ヲ経ヘシ。

改正草案要綱

第82条 内閣ハ毎会計年度ノ予算ヲ調製シ国会ニ提出シテ其ノ審議及協賛ヲ受クヘキコ

18) 『日本国憲法制定の過程Ⅱ』247-248頁。

19) 小嶋、前掲書、402-403頁。

ト

## 改正草案・改正案

第82条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。

「3月2日案」では、「総司令部案」第79条における「including all proposed expenditures, anticipated revenues and borrowings」（一切ノ支出計画並ニ歳入及借入予想ヲ含ム）の部分、および第80条の全文が削除されていた。その理由は、これらの部分が、当然のことがらを規定するものであって、不要であると理解されたからである。こうして「3月2日案」は、明治憲法第64条第1項（国家ノ歳入歳出ハ毎年予算ヲ以テ帝國議會ノ協賛ヲ經ヘシ）と、ほとんど同じ条文となっていたが、総司令部側の要求により、「for its consideration and decision」（其ノ審議及協賛ヲ受クヘキコト、その審議を経て議決を経なければならない）という言葉が加えられた。こうして現行第86条を「総司令部案」と比べると、内閣による予算の作成がより前面に出て、国会による修正が明示されない表現となった。しかし、交渉過程においておこなわれた文言の付加は、「総司令部案」から削除された第80条の第1項および第2項の全内容がこの文言のなかに含まれる、という両者の了解にもとづいておこなわれたのである<sup>20)</sup>。

しかし小嶋は、こうした了解にもかかわらず、第83条の英文における「budget」が「予算」として翻訳された結果、日本語条文においては、財政決定における国会と内閣の役割が主客転倒することになったことに注目している。すでに述べたように、アメリカにおける「budget」は、憲法により財政決定に関する専権を有する議会の審議の参考資料、あるいは議会に対する勧告として、大統領が作成し提出する文書を意味している。これに対して、明治憲法体制の伝統を継承する日本における「予算」は、内閣が決定し国会の審議と協賛を受けるべき「ひとつの法形式であり、特定の法的効力をもつもの<sup>21)</sup>」であった。小嶋によれば、こうした二つの「言葉」に含まれた法的意味の比較検討がおこなわれることなく、「budget」が「予算」に置き換えられたことは、それを通して旧体制の「予算」行政議定説が継承されることを意味していた。それゆえ、日米両国の当事者たちは、異なる内容と意味を有する制度を観念しつつ交渉し、「同床異夢」のもとで合意に達したのである<sup>22)</sup>。

20) 「日本国憲法制定の過程Ⅱ」254頁。

21) 小嶋「憲法と財政制度」前掲、21頁。

22) 小嶋「日本財政制度の比較法的研究」403-405頁。

小嶋は、第86条の英文をすなおに読めば、「内閣は、国会の審議および決定のために、毎会計年度のbudgetを作成し、国会に提出しなければならない」ということであるから、アメリカ的budget制度を表していると述べる（同上書、405頁）。清宮四郎は、憲法調査会第2委員会の討議において、小嶋説を支持して次のように述べる。「日本の憲法でも英訳では、内閣は単にプリベアーするだけであって、国会がディサイドするのだ、こうなっているのです。内閣は、国会が決定した予算に拘束されるのでありまして、ノ

#### Ⅳ 独立機関の予算作成権をめぐる

さて、すでに述べたように田中英夫は、日本国憲法の成立過程は「日米二つの相異なる法文化の衝突」の過程であると指摘したが、前節の考察は、憲法・財政条項における「第83条と第86条の衝突」が、両国の「法文化の衝突」をとおして、予算制度の歴史的継承と国際的受容がおこなわれる過程で生まれたことを示している。

田中はさらに、この「衝突」の内容・意味について敷衍し、「総司令部側が、アメリカ的な伝統に立って自明と考えたところが、日本側では自明ではなかったのである。その意味で、日本国憲法の制定は、法文化の差異に根ざす誤解の上に進行したのであった<sup>23)</sup>」と述べている。現行憲法の財政条項が日米の「同床異夢」のもとに成立したことを明らかにした小嶋和司の考察は、田中が指摘している「法文化の差異に根ざす誤解」を示す一つの事例を解明したものであるといえよう。この「誤解」が生まれるうえで重要な役割を演じたのは、異なる意味と内容をふくんだ「予算」と「budget」という、日米の「財政用語」であった。そしてわが国では、「budget」を「予算」と置き換える（等置する）ことは、明治憲法の制定直後に行われて以来、慣習として定着していたのである。

しかし、日本国憲法の公布に続いて財政法の制定が日程にのぼると、この「同床異夢」が破れて、日米間の衝突を明るみに出す出来事が生じた。それは、国会、裁判所、会計検査院の、いわゆる「独立機関」の予算作成権をめぐる論争である。そしてこの論争は、現行予算制度に、いわゆる「二重予算制度」という仕組みをもたらすこととなる。

##### 1 論争の背景

財政法の制定過程の第1段階は、日本国憲法にともなう付屬法典の制定を目的として、1946年7月2日に、臨時法制審議会が設立されたときに始まる。審議会の会長には内閣総理大臣(吉田茂)が就任し、憲法担当国務大臣(金森徳次郎)が副会長を務めた。同年10月21日には、この審議会において財政関係法を担当した第4部会から、14項目からなる「財政法案要綱」が会長へ提出された。しかし、臨時法制審議会の作業は形式的なものであって、財政法の制定を実質的に担ったのは、すでに終戦直後から法改正のための調査研究をすすめていた大蔵省であった。同省における草案作成は、日本国憲法が公布された1946年11月ごろに着手されたが、その

、自分で制定した予算によって、いわゆる自己拘束する、こういうのではないのであります。(中略) 予算については内閣が主役としてこれを制定し、国会は相談役としてそれを承認するというふうに見るのは、これは明治憲法的な考え方であります。そのように見ますというと、この86条とさきの83条の原則というもの、大きな矛盾に陥ってしまうこととなります。どうもここに明治憲法式的な考えが入り込んでいるように思われるのであります。」(「憲法調査会第2委員会第18回会議事録」1960年、10頁)。

23) 田中英夫「憲法制定をめぐる法文化の衝突」前掲書、104頁。

過程で、明治憲法のもとで行政権の内部的經理の準則を定めていた旧会計法が、予算制度と会計制度に対応する財政法と会計法に二分された。これは、新憲法よる財政議會主義の確立にもなる予算制度の地位の高まりを反映するものであった。大蔵省草案は総司令部との折衝においてさらに修正を受けた。こうして二つの法案は、明治憲法のもとにおける最後の帝国議會へ提出され、1947年3月31日に成立し、翌4月1日から施行された<sup>24)</sup>。

一方、これと並行して会計検査院法の改正がおこなわれ、新憲法と同時に5月3日から施行された。明治憲法体制下の会計検査院は、天皇の直隸機関として、國務大臣から「特立」する地位に立ち、会見検査の結果について天皇に上奏することを任務としていた。しかし改正法は、会計検査院の組織を全面的に轉換して、天皇への直隸から開放し、内閣に対しても独立する地位を与えた<sup>25)</sup>。

独立機関の予算作成権をめぐる日米間の論争は、以上のような財政関係法規の制定過程で生じたのである。その背後には、わが国における予算編成をめぐる歴史的慣行が存在した。すなわち、明治憲法下の予算制度においては、司法機関の予算は司法省の所管であり、帝国議會のそれは大蔵省の所管となっていた。また、会計検査院は、一般行政官庁のように天皇の官制大権により勅令で設置されたとは異なり、その組織は法定され、すでに述べたように、天皇の直隸機関として、内閣に対して特立する地位を与えられていた。しかし、その財政的独立は保障されず、予算は大蔵省所管に計上されて、予算要求の見積もりは大蔵省会計局の査定を受けたのち、さらに主計局の査定を受けた。こうした予算制度の旧慣は、近代的三権分立制を確立した日本国憲法の付属法典として、大蔵省が準備した財政法草案にも維持されていたのである<sup>26)</sup>。

## 2 予算制度の原理をめぐる対立

大蔵省が編纂した『昭和財政史—終戦から講和まで—』（第4巻）は、独立機関の予算作成権をめぐる論争は、財政法の制定過程における「対司令部折衝のすべてであったとすらいえる」と、この問題の重要性を指摘し、両者の主張を以下のように要約している。

「司令部の主張の基本点は次のようであった。三権分立の建前からいって国会、裁判所、会計検査院などの諸機関は予算編成上においても、内閣にたいして自主的権限が認められるべきであり、予算編成権は内閣に専属されたものとは考えるべきではない。したがって、これらの機関の予算案は、内閣がこれを査定することなく、そのまま予算案に計上すべきである、というのであった。（中略）このような司令部の主張にたいして、日本側は予算編成権は、内閣に専属しているとの立場から、その主張を展開した。これは、日本の戦前からの伝統的法慣習とも一致するし、新憲法の採用している議院内閣制そのものから当然の帰結であるとの主張が述

24) 『憲法調査会第2委員会第20回会議事録』1960年、3-27頁。

25) 小峰保栄『会計検査院法と外国の財政監督制度』会計検査院検友会、1950年、1-6頁。

26) 『憲法調査会第2委員会第20回会議事録』36頁。

べられた。また、独立機関予算の独立性が認められた場合には、内閣に代わって、議会在予算編成上の調整機能を行わなければならないが、それは議会と裁判所との対立などの政治的弊害が生ずることなどもあげて、司令部の主張に反論したのである<sup>27)</sup>。

ここに見られるアメリカ側の主張は、建国に際して「人民主権」の思想にもとづき、世界のなかでもっとも忠実に権力分立制をとり入れた憲法を制定し、立法、執行、司法の三権を担う機関を抑制と均衡の関係のもとに組織した、合衆国政府における財政立憲制の伝統にもとづいていた。1921年予算および会計法には、立法府と最高裁判所が同法の適用を受けないことが、明記されている(第2条)。これに対して日本側の主張に見られる「戦前からの伝統的法慣習」とは、官僚制度の中核において貨幣を掌握する財務行政機関として生成した大蔵省が、明治憲法体制下、天皇大権のもとに整序された立法、執行、司法の三権の物質的基礎を管理してきた伝統を表している。以上のように、独立機関の予算作成権をめぐる論争には、たんなる予算制度の手続きに関わる問題ではなく、両国において形成され運営されてきた立憲的財政制度の歴史の重みをもつ、予算制度の原理をめぐる対立がはらまれていたといえよう<sup>28)</sup>。

さらにこの問題は、すでに公布がおこなわれた日本国憲法の財政条項の解釈について、日米間に重要な対立があることを明らかにした。以下では、総司令部の憲法草案における財政条項の作成主任であったリゾー(F. Rizzo)により、1947年2月12日に書かれた『日本の財政法』と題するメモランダム<sup>29)</sup>の1節に注目しよう。かれは、金森憲法担当国務大臣の見解を批判して、こう述べている。

「1 金森氏の論文における第1の命題は、『内閣以外のそれらの諸機関に予算作成(budget preparation)に関する権限と責任を分有させることは、新憲法の諸条項と矛盾する』ということである。かれは、この命題を論証する議論を次のように展開する。

- a 第73条は、予算の作成は内閣の事務であると述べている。
- b 第86条は、内閣は、予算を作成し、国会へ提出しなければならないと述べている。
- c 第87条が、予備費を『内閣の責任に委ね、事後に国会の承認を得なければならないと規

27) 大蔵省財政史室編『昭和財政史—終戦から講和まで—』第4巻、高橋誠執筆、東洋経済新報社、1977年、126頁。

28) 大蔵省主計局法規課長として財政法の作成に大きな役割を果たし、民生局との交渉を担った石原周夫は、憲法調査会第2委員会の報告において、以下のように説明している。それは、この論争における大蔵省の主張を述べたものである。「御承知のようにアメリカの予算及び会計法におきましては、ノー・タッチと申しますか、国会、裁判所の予算は要求として提出されたそのまま予算局でとりまとめ大統領が提出いたします予算の一部として国会へ提出されるわけでありますが、日本の場合におきましては憲法上内閣が予算を編成する責任を持っております。その立場からいたしますと、予算というものは全体を通じまして一体不可分のものでございますから、そのうちの一部でも内閣の意思に基づいてきめられたものでないものが入っているということは内閣に予算の編成を与えた趣旨と合致しないのであります。(後略)」（『憲法調査会第2委員会第20回会議事録』20頁）。

29) 総司令部の憲法草案作成において財政条項の主任をつとめたリゾー大尉は、ニューヨーク大学出身の会計士であった（『昭和財政史—終戦から講和まで—』第3巻、秦郁彦執筆、1976年、224頁）。

定しているのは、予算の作成に関する内閣の権限と責任が、単なる形式的な事柄ではないことを示唆している。』

2 これらの議論は以下のような推定にもとづいている。すなわち、「予算を作成し国会へ提出する」という〔第86条の〕言葉は、執行府に対して、政府の年次財政計画を編成する権利と義務を与えるのみならず、その権利と義務を独占的に内閣に与えていること、政府の他のいかなる機関もそれを部分的にも保持しえないこと、さらに国会の機能は単に予算を授権すること（authorize）にとどまることを意味するものである。

3 この推定に根拠がないことは、「国の財政を処理する権限は、国会の決議に基づいて、これを行使しなければならない」と述べる、第83条によって示されている。この条項は、国会に対して財布に関する専権（power over the purse entirely）を与えること、また内閣により国会へ提出される予算その他のいかなる財政措置（whatever budget or other financial measures）も、勧告に過ぎないことを、明確に示している。国会は、内閣によって提案されたいかなる項目をも減額、増額、削除し、あるいは新しい項目を付加することができるのである<sup>30)</sup>。』

リゾーの批判には、憲法の財政条項の成立過程を導いた日米の当事者の、第83条と第86条の理解をめぐる「同床異夢」が破れ、「budget」と「予算」という言葉に内包されていた、両国の予算観をめぐる原理的対立が現れたことが示されている。それゆえ、この論争は法案担当者の事務レベルの交渉では解決できず、総司令部のホイットニー民生局長と日本政府の金森国務大臣による、高次の政治的折衝に発展したのである。

### 3 二重予算制度の採用

この問題が紛糾したもう一つの理由は、独立機関の側が予算作成の自治を求めたからである。とりわけ大審院は、司法権の独立の立場から、国会の両院の議長および副議長、法曹界の代表、および財政専門家によって構成される委員会を大審院のもとに設立し、この委員会で決定された裁判所予算の概算要求を、そのまま内閣の一般会計予算に計上することを求めた。

これに対して内閣と大蔵省から、次のような提案が行われた。

- (1) 内閣は、憲法上の責務を果たすために、一般会計予算の作成において三機関をふくむすべての支出機関の予算要求と歳入見込み額とを調停するが、国会へ一般会計予算を送付する際には、三機関の最初の予算要求額もあわせて送付する。
- (2) この仕組みにより、三機関の予算要求額と内閣の予算に組まれた修正額とが比較可能となり、国会の審議と議決に付される。

しかし、大審院はさらに以下のような提案を示した。

30) *Memorandum for Record*, "Japanese Finance Law," (F. Rizzo) February 12, 1947, 『昭和財政史—終戦から講和まで—』第20巻, 英文資料, 1982年, 690-691頁。



- (1) 内閣は、裁判所経費をふくむ予算を作成し、国会へ提出する法的責任を行使する。
- (2) 裁判所経費の予算額は、「裁判所経費審査委員会」(Court Expenditures Investigation Committee, 仮称)の協議により決定する。
- (3) 上記の委員会は、裁判所と、内閣およびその指揮下で財政に関する職務を担う行政機関(大蔵省)の代表をふくむ、小規模の委員で構成される。
- (4) 委員会の審議のために提出される草案は、裁判所の事務部門によって準備された試案をもとに、裁判所と大蔵省の職員の討論を経て作成される。
- (5) 委員会が承認した草案は、法的拘束力をもたないとはいえ、内閣の予算編成においては、その決定を尊重し、無修正で予算に計上することを慣習的取扱いとする。内閣が、委員会により承認された概案に修正をくわえる必要が生じた時には、内閣が国会へ提出する予算の見積もりに、委員会の概算要求とそれに関するすべての詳細な資料を添付しなければならない。
- (6) 前項の場合、国会が内閣の見積もりを変更する際に必要となる歳入源が、内閣の予算見積もりのなかに明確に示されなければならない。

以上のような論争に対して、総司令部は、国会の予算議決権および裁判所、国会、会計検査院の独立性を維持しつつ、収支均衡予算の作成権を求める内閣の要求を満たすことできる解決策を、日本側の関係機関の協議によって案出することを求めたのである<sup>31)</sup>。こうした協議を経て財政法に挿入され、現在も運営されている二重予算制度は、次のような仕組みをもっている。

第1、国会の両院議長、最高裁判所長官および会計検査院長(以下、独立機関の長)は、毎会計年度、それぞれが所管する機関の予算概算見積もりを作成し、内閣における予算の統合調整のために、これを内閣へ送付する(財政法第17条第1項)。内閣および各省の概算見積もりが大蔵省へ送付され、その査定を受けるのに対して、独立機関のそれは、内閣へ「予算の統合調整に供するため」に、送付されるのである。この予算見積もりは、内閣から大蔵省へ送付される(予算決算及び会計令第8条第2項)。

第2、内閣は、大蔵省が作成した概算予算の閣議決定に際して、独立機関の歳出の概算につき、あらかじめそれぞれの機関の長に対して、その決定に関する意見を求めなければならない(財政法第18条第2項)。

第3、内閣が、独立機関の歳出見積もりを減額した場合には、それらの機関から送付されてきた歳出見積もりについて、その詳細を歳入歳出予算に付記するとともに、国会がこれらの機関に関する歳出額を修正する場合に必要な財源についても、明記しなければならない(財政法第19条)。

31) 以上の論争の経緯は次の資料を参照。*Memorandums for Record*, "New Finance Law," (F. Rizzo), February 17, 1947, "New Finance Law," (H. Loeb), February 17, 1947, 同上書, 692-695頁。

以上のように、二重予算制度は、国会、裁判所、会計検査院の職務を支える予算が、内閣によって一方的に減額され、その独立を脅かされることがないように、最終的な決定を予算修正権をもつ国会にゆだね、それを保障する財源を明記することを、内閣に求めているのである。

この独立機関の予算の独立保障に関しては、国会法と裁判所法においても、それぞれの機関の経費は独立して国の予算に計上しなければならないこと、その経費のなかに予備金を設ける必要があること、が規定された（国会法第32条、裁判所法第83条）。さらに、1947年に制定された国家公務員法において、人事院についても同様の規定が設けられた。それは、この機関の独立性を、人事の面からだけでなく、財政的にも保障するためであった<sup>32)</sup>。

---

32) 河野一之（元大蔵省次官）は、憲法調査会第34回総会において、財政法第19条にもとづく二重予算が提出された例はないが、この制度は実際に発動されると否とにかかわらず、財務行政によって独立機関の権能に制約を加えることを避ける保障として、存在する意義があると述べている（『憲法調査会第34回総会議事録』、1959年、30-31頁）。