

予算と法律との関係  
—日本国憲法の予算理論を中心として—

夜 久 仁

- ① 本稿は、大日本帝国憲法（以下「明治憲法」という。）が採用したところの「予算を法律とは別形式とする理論」（明治憲法第64条第1項）が、日本国憲法（第86条）に継承された経緯を辿る内容である。この経緯を要約すれば、日本側及び連合軍総司令部（以下「総司令部」という。）のそれぞれにおける検討を経て、最終的に昭和21年3月4日・5日の日本側と総司令部側との逐条審議において、ほぼ現行の形に確定されたと言えよう。
- ② 昭和20年10月に発足した日本政府の憲法問題調査委員会の審議においては、明治憲法の予算理論については特段の指摘は見られない。昭和21年2月8日に総司令部に提出された憲法改正要綱においては、明治憲法第64条第1項の規定は維持されるとともに、これを前提とする議会の予算議定権を制限するための諸方策もすべて存置されていた。
- ③ 総司令部側においては、1946年（昭和21年）1月11日に、アメリカ政府の国務・陸軍・海軍3省調整委員会から連合軍最高司令官宛に送付された「日本の統治体制の改革」という題名の文書（SWNCC 228）のなかに、予算制度に関する記述が見られる。
- ④ 昭和21年2月3日に連合軍最高司令官が示達したとされる事項（いわゆるマッカーサー3原則）の最後に、「Pattern budget after British system」（予算の型は、イギリスの制度にならうこと。）という一文がある。しかし、この一文の位置付けと意味内容に関しては、今日では問題が指摘されており、総司令部案の起草作業において、この一文に過度に大きな意味を持たせることは適当でないように思われる。
- ⑤ 総司令部案の財政に関する規定の原案を作成したのは、フランク・リゾー大尉である。リゾー大尉が作成した原案においては、明治憲法第64条第1項の規定は、「Imperial Diet」を「Diet」に変更したほかは、そのまま維持されている。
- ⑥ しかし、この後作成された総司令部案においては、「内閣」を主語として、内閣が予算を提出することを規定する案文となっている。
- ⑦ 総司令部案は、「内閣」を主語として構成することにより、予算統制（budgetary control）の趣旨を明確に示していることは、ほぼ間違いないと思われる。ただし、総司令部案における「budget」の意味については、明治憲法の「budget」の意味を踏襲しているか、あるいはこの点について明確な結論を出していないと見るのが適当であるように思われる。
- ⑧ 昭和21年3月4日・5日の日本側と総司令部側との逐条審議の結果、字句の修正はあったものの、内閣による予算提出という総司令部案の基本的な構成は維持された。なお、その際に国会による予算修正権の根拠として「其ノ審議及協賛」という字句が追加された。この逐条審議により作成された案文は、日本国憲法の案文を口語化する際に2点の字句修正を経て、今日の日本国憲法第86条の規定となった。

# 予算と法律との関係

## —日本国憲法の予算理論を中心として—

財政金融調査室 夜久 仁

### 目 次

- I 日本国憲法と予算理論
    - 1 日本国憲法制定過程の特色
    - 2 予算理論との関係
  - II 日本側の対応 (1)
    - 1 憲法問題調査委員会における審議
    - 2 憲法改正要綱の提出
    - 3 憲法研究会の案について
  - III 総司令部側の対応
    - 1 SWNCC 228
    - 2 いわゆるマッカーサー・ノート
  - IV 総司令部における起草作業
    - 1 起草作業の開始
    - 2 財政に関する委員会案
    - 3 総司令部案
    - 4 予算の定義に関する民政局の見解
  - V 日本側の対応 (2)
  - VI 憲法改正草案要綱
    - 1 逐条審議 (昭和21年3月4日・5日)
    - 2 憲法改正草案要綱
  - VII 憲法改正草案
    - 1 憲法改正草案の作成
    - 2 憲法改正草案の審議
- おわりに

はじめに

本稿は、大日本帝国憲法（以下「明治憲法」という。）が採用したところの「予算を法律とは別形式とする理論」（明治憲法第64条第1項）が、日本国憲法（第86条）に継承された経緯を辿る内容である。

明治憲法が定めた予算制度は、予算を法律とは別形式とする部分（第64条第1項）を理論的前提として、予算に対する議会の権限を制限するいくつかの方策を置いたものと理解できるので、本稿では、予算を法律とは別形式とする部分については、予算制度全体と区別する意味で、特に「理論」という呼び方をしている<sup>(1)</sup>。

明治憲法が定めた予算に対する議会の権限を制限する方策としては、予備金外の予算超過又は予算外支出（第64条第2項）、既定費、法律費又は義務費に対する減額修正の制限（第67条）、財政緊急処分（第70条）及び前年度予算施行制度（第71条）がある。

以下本稿では、先ず日本国憲法制定過程の特

色を概観し、次いで日本側及び総司令部側双方におけるこの問題についての検討経過を辿り、最終的に日本国憲法第86条の規定が作成されるに至った経緯をまとめることとしたい。なお、日本国憲法第86条の規定には、「その審議を受け議決を経なければ」という字句があり、これは国会の予算修正権の根拠として特に規定された経緯があるので、この点についても適宜言及することとしたい<sup>(2)</sup>。

明治憲法第64条第1項の規定（英訳は伊藤博文『帝国憲法義解<sup>(3)</sup>』の伊東巳代治による英訳版<sup>(4)</sup>による。）及び日本国憲法第86条の規定（英訳は英文官報<sup>(5)</sup>による。）は、表1に掲げるとおりである（なお、本稿においては、原則として旧字体は新字体に置き換えている。）。

## I 日本国憲法と予算理論

### 1 日本国憲法制定過程の特色

国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』は、その冒頭で日本国憲法の制定について以下のように述べている<sup>(6)</sup>。

表1 明治憲法第64条第1項・日本国憲法第86条

明治憲法第64条第1項	日本国憲法第86条
国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議會ノ協賛ヲ経ヘシ  (英訳) The expenditure and revenue of the State require the consent of the Imperial Diet by means of an annual Budget.	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。  (英訳) The Cabinet shall prepare and submit to the Diet for its consideration and decision a budget for each fiscal year.

(1) 明治憲法においてこのような理論が採用された経緯と理由については、夜久仁「予算と法律との関係—明治憲法の予算理論を中心として—」『レファレンス』719号, 2010.12, pp.5-28. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071901.pdf>>

(2) 明治憲法以来の予算修正を巡る議論については、夜久仁「予算と法律との関係—予算の修正を中心として—」『レファレンス』725号, 2011.6, pp.5-31. <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/072501.pdf>>

(3) 伊藤博文『帝国憲法義解』（明治22（1889）年4月24日印刷出版）

(4) Hirobumi Ito, Translated by Miyoji Ito, *Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan*, Tokyo: Igirisu Horitsu Gakko, 1889.

(5) “OFFICIAL GAZETTE ENGLISH EDITION EXTRA,” Sunday, November 3, 1946, p.8.

「日本国憲法の制定には、国の外からと内からの双方の力が働いている。

外からの力とは、日本の敗戦により、「ポツダム宣言」を実施するために必要な措置をとる連合国最高司令官のもとで、大日本帝国憲法（明治憲法）の変革が求められるようになったことである。内からの力とは、戦時中、軍部の行った政治支配によって、敗戦当時、もはや、戦前の議会制度をたんに修復させるだけでは、国民の期待する「民主主義」を実現することができないまでに、明治憲法体制は深く傷ついていたことである。」

## 2 予算理論との関係

以上の叙述に従いつつ、予算理論との関係を念頭に置きながら、日本国憲法制定過程の特色をもう少し敷衍すると、以下のようになろう。

### (1) 外からの力

まず、「外からの力」に関しては、「日本政府が交渉したのは司令部であったが、その背後には米本国政府があり、また極東委員会<sup>(7)</sup>があった。さらに、司令部のうちでも、マッカーサーレベルと民政局の法律家レベルとは別々に考え

る必要があった。<sup>(8)</sup>」このように、「外からの力」は、「すこぶる複雑<sup>(9)</sup>」な経緯を辿って日本国憲法の制定過程に働いていたといえる。そして、日本の予算制度との関係においては、この「外からの力」のなかに、議会の予算議定権を完全なものとするべき旨の重要な指摘が存在していた。

### (2) 内からの力

次に、「内からの力」に関しては、「明治憲法体制は深く傷ついていた」のは事実であるけれども、明治憲法との関係についていえば、日本国憲法の「ある部分は明治憲法に拠っており、これが少し残っている。」との指摘が見られる（1954年11月に行われた「日本国憲法制定に関する談話録音（フランク・リゾー）」におけるフランク・リゾー（Frank Rizzo）氏の発言要旨<sup>(10)</sup>）。そして、日本国憲法のなかで明治憲法に拠っている「ある部分」の最も主要な箇所こそ、予算を法律とは別個の形式で議決するという明治憲法が採用した理論であるといえよう。

以下本稿では、日本国憲法の予算理論に関する規定の制定経過に関して、そこに働いた「外からの力」と「明治憲法の継承」という二つの視点を持ちながら、できるだけ資料に即して説

(6) 国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』<<http://www.ndl.go.jp/constitution>>（2004年）「概説」「はじめに」。国立国会図書館が作成した電子展示会『日本国憲法の誕生』は、日本国憲法制定の際に用いられた主要な資料のすべてを原文により閲覧に供している。本稿作成時においても、多くの資料は、『日本国憲法の誕生』から容易に原文を確認することが可能となった。

(7) FECと略称される。「日本占領管理に関する連合国の最高政策決定機関。FECは、Far Eastern Commissionの略称。1945年12月にモスクワで開かれた米・英・ソ3国外相会議で極東諮問委員会（FEAC）に代わり、日本の占領管理に関する機関として設置が決定。」（国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「用語解説」）。

(8) 高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著『日本国憲法制定の過程—連合国総司令部側の記録に拠る— I 原文と翻訳』有斐閣、1972、p.xiii。（同書中の高柳賢三氏執筆「序にかえて」所収部分）

(9) 高柳 同上

(10) 「談話要旨」『日本国憲法制定に関する談話録音（フランク・リゾー）』（国立国会図書館憲政資料室所蔵）。この談話録音は、1954年11月27日に国立国会図書館において行われた。出席者は、リゾー氏のほか、金森徳次郎（国立国会図書館長）、入江俊郎（最高裁判所判事）、佐藤達夫（法制局長官）、藤田嗣雄（国立国会図書館専門調査員）、土屋正三（同）、角倉志明（国立国会図書館調査及び立法考査局長）、清水芳一（同局次長）及び久保田きぬ（通訳）の各氏（肩書きは、いずれも談話録音当時。この談話録音自体も公開されており、憲政資料室で聞くことができる。）。リゾー氏は、総司令部において、憲法草案のFINANCE（財政）の章を担当した。リゾー氏の詳しい経歴については、注(72)に記載した。

明をしていきたい。

## II 日本側の対応(1)

日本国憲法の制定過程は、昭和20年8月14日のポツダム宣言の受諾に始まることは言うまでもない。予算理論を含む予算制度の設計は、国民主権原理とも深く関係している事項なので、これらに関してもポツダム宣言との関係は常に念頭に置かれなければならない<sup>(11)</sup>。ただ、予算制度の設計が具体的な検討事項となるのは、昭和20年10月25日に発足した憲法問題調査委員会の審議開始以降となるので、本稿では、それ以降の時期から取り上げることとする。

### 1 憲法問題調査委員会における審議

#### (1) 憲法問題調査委員会

憲法問題調査委員会は、政府における憲法調査のために、松本烝治国務大臣を委員長として設置された。なお、この委員会は、「勅令によらず閣議了解として決定された非公式なもの<sup>(12)</sup>」であった。「その活動は、10月27日の第一回総会にはじまり、翌年2月2日の総会で終わっている<sup>(13)</sup>」。

そして、憲法問題調査委員会と連合国総司令部<sup>(14)</sup>(以下「総司令部」という。)との関係に関しては、「この調査委員会と総司令部とのあいだには、正式の交渉は全然なかった。<sup>(15)</sup>」、「憲法問題調査委員会における審議と総司令部との関

係については、調査委員会として先方の助言・指導を求めたこともなく、また、先方からその内容に積極的に介入してくることもなかったということに尽きる。<sup>(16)</sup>」と述べられている。

総司令部側が、日本国憲法の具体的な内容に関して日本側と接触を始めるのは、後述するように、昭和21年2月1日の毎日新聞のスクープにより、憲法問題調査委員会の試案なるものが公表された時点以降となる。

#### (2) 憲法問題調査委員会における審議

憲法問題調査委員会の第1回調査会(昭和20年10月30日)においては、「問題点を抽出する意味で、明治憲法の逐条的な検討が行われた<sup>(17)</sup>」。そこでは、本稿が取り上げている明治憲法の予算理論(第64条第1項)については特段の指摘は見られない一方で、これを前提とする議会の予算議定権を制限するための方策に関しては、表2に掲げるように検討の必要があると指摘された<sup>(18)</sup>。

これ以降、憲法問題調査委員会においては、これらの論点に関して検討が行われていくことになる(もちろん、これらは憲法問題調査委員会において行われた検討のうち、明治憲法第7章の会計に関する部分のさらにその一部分にすぎないことは言うまでもない<sup>(19)</sup>)。

ただ、本稿で取り上げている予算理論を含む予算制度との関係で注意を要するのは、公刊された資料から見る限り、憲法問題調査委員会の

(11) ポツダム宣言の受諾以降憲法問題調査委員会設置までの間における諸経緯については、憲法調査会事務局『憲法制定の経過に関する小委員会報告書』1961, pp.17-165; 佐藤達夫『日本国憲法成立史 第一巻』有斐閣, 1962, pp.8-244. に詳しくまとめられている。

(12) 佐藤 同上, p.252.

(13) 同上, p.255.

(14) General Headquarters of the Supreme Commander for the Allied Powers. 正式には、「連合国最高司令官総司令部」と訳されていた(同上, p.64.)。

(15) 同上, p.256.

(16) 佐藤達夫『日本国憲法成立史 第二巻』有斐閣, 1964, p.615.

(17) 佐藤 前掲注(11), p.266.

(18) 同上, p.271.

(19) 憲法問題調査委員会における問題点の検討については、同上, pp.260-374.

審議において、明治憲法が採用した予算を法律とは別形式とする予算理論（第64条第1項）に関しては、全く取り上げられることはなく、この理論については所与のこととして検討が進められていることである。

本稿で取り上げる論点に関しては、憲法問題調査委員会の関心事項は、議会の予算議定権を制限するために置かれた上記の方策をどのように扱うのかにあったといえよう<sup>(20)</sup>。

### (3) 憲法改正要綱等の作成

憲法問題調査委員会は、「1945年（昭和20年）の12月までのあいだに一応の基礎的審議をおわり、12月26日の総会において、大改正・小改正の二つの場合を想定し、それぞれの試案をまとめようということになった<sup>(21)</sup>」。

この後、昭和21年1月9日の第10回調査会において、松本委員長から「憲法改正私案<sup>(22)</sup>」（法文の形のもの）が提示された。これは、「これまでの調査委員会で改正の論議にのぼった事項のうち、松本が必要最小限度と認めた範囲のものをとりあげて条文化したものであった<sup>(23)</sup>」ので、これは「そのまま小改正の案にあてる<sup>(24)</sup>」こととされた。さらに、1月26日の第15回調査会において、「憲法改正私案」を要綱の形にした「憲法改正要綱<sup>(25)</sup>」（松本委員長執筆。以下「松本要綱」という。）が配布された。この松本要綱が、若干の字句の訂正を経て、2月8日に総司令部に提出されることになる。

この一方で、憲法問題調査委員会においては、より広範囲の改正を内容とする案（大改正の場合の案。以下「乙案」という。）も作成された<sup>(26)</sup>。

表2 明治憲法の規定と憲法問題調査委員会における指摘

明治憲法の規定	憲法問題調査委員会第1回調査会の指摘
第64条第1項（予算）	指摘なし
第64条第2項（予備金外の予算超過又は予算外支出）	十分研究する必要がある
第67条（既定費、法律費又は義務費に対する減額修正の制限）	十分に検討する
第70条（財政緊急処分）	第8条〔緊急勅令〕とあわせて研究する必要がある
第71条（前年度予算施行制度）	検討する必要がある

(注) [ ] 内は、執筆者補記。

<sup>(20)</sup> ただ、この間、第4回調査会（11月19日）において、明治憲法第65条との関係において「議会ニ予算提案権ヲ認ムルヤ」という問題が提起され（同上，p.306.）これについて同日の調査会において「議会に予算提案権を認めても、結局は、政府から資料を提供しなければ原案を作成しえないから、形式だけのことになる。この問題については、實際上、別段関心も払われていない。」との発言があり（同上，p.307.）、その後、第4回総会（11月24日）において、「第六四条 議院側に予算発議権を認める必要はないものとされた。」（同上，p.312.）ことが紹介されている。憲法問題調査委員会において、議会の予算提案権が検討されたことと共に、この問題が当初は明治憲法第65条（予算ハ前ニ衆議院ニ提出スヘシ）の問題として取り上げられ、最終的には第64条の問題として取り上げられて否定されたということも、議論の経過を辿る上で興味深い。

<sup>(21)</sup> 佐藤 前掲注(16), p.485.

<sup>(22)</sup> 同上, pp.508-516.

<sup>(23)</sup> 同上, p.516.

<sup>(24)</sup> 同上, p.485.

<sup>(25)</sup> 同上, pp.551-554.

<sup>(26)</sup> 1月26日の第15回調査会から、松本要綱を甲案、改正範囲の広い方のものを乙案と呼ぶこととされた（同上，p.550.）。2月2日の第7回総会に配られた乙案の全文は、同上，pp.567-576.

ただ、議会の予算議定権を制限する方策の扱いに関しては、予備金外の予算超過又は予算外支出（明治憲法第64条第2項）について、松本要綱は帝国議会の常置委員の諮詢を経ることを要件としてこの制度を存置するのに対して、乙案はこの制度を廃止する（明治憲法第64条第2項を削除する。）という違いがあるほかは、「両者とも大体同じ<sup>(27)</sup>」である。総司令部に提出された「憲法改正要綱」の内容は、2に述べるとおりである。

#### (4) 毎日新聞によるスクープ

「2月1日、突然毎日新聞の第一面に憲法問題調査委員会の試案なるものが掲載された<sup>(28)</sup>」。毎日新聞に掲載されたのは、宮沢俊義委員がまとめていたいわゆる宮沢甲案<sup>(29)</sup>に相当するもので、松本要綱に比べてより広範囲な改正内容となっていたが、「大体において調査委員会にあらわれた各種の意見の集大成ともいうことができ<sup>(30)</sup>」る内容であった。

しかし、総司令部側からは「この改正案は、極めて保守的な性格のものであり<sup>(31)</sup>」、「憲法

改正につき主導権を握っている反動的グループは、閣下〔マッカーサー〕が同意を与えることができるような線から遥かに離れたところにいる<sup>(32)</sup>」と評価された内容であった。

この毎日新聞のスクープは、総司令部において憲法改正の起草作業を開始する決定的な契機となったものであり、「日本国憲法制定の経過において計り知れない大きな意味をもった<sup>(33)</sup>」。

総司令部における憲法改正の起草作業は、2月3日のマッカーサーの指示を受けて翌4日から開始されたが、この動きは日本側には完全に秘匿されていた<sup>(34)</sup>。

## 2 憲法改正要綱の提出

憲法改正要綱<sup>(35)</sup>は、昭和21年2月8日<sup>(36)</sup>、総司令部に提出された。この憲法改正要綱については、「正式の閣議決定はされていない。しかし…（中略）…この案は一応閣議の審議に付せられ、またそこでの論議にもとづいて訂正も加えられている…（中略）…ともあれ政府の意図は、少なくとも表面上は政府案の形をとりつつ、最終案でない一つの試案を総司令部に提

(27) 同上, p.613.

(28) 同上, p.647. スクープの経緯に関しては、田中英夫『憲法制定過程覚え書』有斐閣, 1979, pp.45-47. この毎日新聞の紙面は、国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-8 毎日新聞記事「憲法問題調査委員会試案」1946年2月1日」に掲載されている。

(29) 宮沢甲案については、佐藤 同上, pp.487-494.

(30) 同上, p.668.

(31) コートニー・ホイットニー「最高司令官のための覚え書き」高柳ほか編著 前掲注(8), pp.40-41. (原題名: Courtney Whitney, "MEMORANDUM FOR THE SUPREME COMMANDER: SUBJECT: Constitutional Reform (Matsumoto draft).") この文書には、1946年2月2日の日付がある。

(32) 同上, pp.42-43. [ ]内は執筆者補記。

(33) 田中 前掲注(28), p.49.

(34) 「民政局への出入口は閉ざされ、極秘が要求された。この仕事の行われた満1ヶ月間、その内容に関して全く何一つも洩れなかつたことは注目に値する。」(連合国最高司令部民政局(小嶋和司・久保田きぬ・芦部信喜訳)「日本の新憲法」『国家学会雑誌』65巻1号, 1951.6, p.38.)

この邦訳名「日本の新憲法」は、連合国最高司令部民政局が作成した報告書(Report of GOVERNMENT SECTION Supreme Commander for the Allied Powers)である*Political Reorientation of Japan September 1945 to September 1948*の第3章の部分“Section III. The New Constitution of Japan”の翻訳である。なお、この「日本の新憲法」として翻訳された“Section III. The New Constitution of Japan”は、ハッシー(Alfred R. Hussey)が執筆している。

(35) 憲法改正要綱の原文は、国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-12 GHQに提出した「憲法改正要綱」」に掲載されている。

出し、その反応をサウンドしようとするものであったことは明らかである<sup>(37)</sup>」と述べられている。

憲法改正要綱においては、予算制度に関しては、1(2)でまとめた議会の予算議定権を制限するための方策は、表3に掲げるように若干の改正事項はあるものの、すべて存置されている。

憲法改正要綱に対しては、総司令部民政局行政部が、ポツダム宣言と後述するSWNCC 228に基づいて詳しいコメントを作成している<sup>(38)</sup>。

### 3 憲法研究会の案について

明治憲法が採用した予算を法律とは別形式とする理論（第64条第1項）については、前述のとおり、政府の憲法問題調査委員会においては

議論が見られない。

しかし、民間の多くの知識人によって構成された憲法研究会<sup>(39)</sup>が、昭和20年12月26日に発表した憲法草案要綱においては、「一、国ノ歳出歳入ハ各会計年度毎ニ詳細明確ニ予算ニ規定シ会計年度ノ開始前ニ法律ヲ以テ之ヲ定ム<sup>(40)</sup>」と規定され、法律の形式をとることが明確にされていた。

この憲法研究会案については、総司令部民政局において憲法問題を担当したラウエル(Milo E. Rowell)中佐が、「この憲法草案中に盛り込まれている諸条項は、民主主義的で、賛成できるものである。しかし、若干の不可欠の規定が入っていない。<sup>(41)</sup>」旨の所見を述べている。

表3 明治憲法の規定と憲法改正要綱

明治憲法の規定	憲法改正要綱
第64条第1項（予算）	改正なし
第64条第2項（予備金外の予算超過又は予算外支出）	帝国議会常置委員の諮詢を経ることを要件として存置（要綱28）
第67条（既定費、法律費又は義務費に対する減額修正の制限）	既定費に対する減額修正の制限のみ廃止（要綱27）
第70条（財政緊急処分）	帝国議会常置委員の諮詢を経ることを要件として存置（要綱29）
第71条（前年度予算施行制度）	予算不成立の場合には政府は会計法の定めるところにより暫定予算 <sup>(注)</sup> を作成し予算成立に至るまで施行する（要綱30）

(注) この暫定予算は、憲法上は議会の議決は不要である。ただし、要綱30の後半では、帝国議会が閉会中のときは速やかに之を召集しその年度の予算と共に暫定予算を提出し其の承諾を求めることを要する旨が規定されていた。

(36) 憲法改正要綱の提出時期について、総司令部側は、2月1日に「非公式の「要旨」及び「説明」は、最高司令官に提出された」と述べている（連合国最高司令部民政局（小嶋ほか訳）「日本の新憲法」前掲注(34), p.36.）。提出時期の問題については、佐藤 前掲注(16), pp.712-717. に解説がある。

(37) 佐藤 同上, pp.686-687.

(38) 民政局行政部「民政局長に対する1946年2月12日附覚え書き」高柳ほか編著 前掲注(8), pp.78-90.（原題名：Government Section Public Administration Division, “MEMORANDUM FOR: Chief, Government Section.”）予算制度に関しては、「第67条の改正案（要綱27）は、予算に対する国会の権限を完全には認めていないという点で、不満足なものである。（後略）」と述べている（同書, p.83.）。

(39) 「統計学者の高野岩三郎の呼びかけで1945年11月5日に結成された。メンバーは、高野、馬場恒吾、杉森孝次郎、森戸辰男、岩淵辰雄、室伏高信、鈴木安蔵ら。」（国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「用語解説」）。

(40) 佐藤 前掲注(16), p.787.

### Ⅲ 総司令部側の対応

#### 1 SWNCC 228

1946年1月11日、アメリカ政府の国務・陸軍・海軍3省調整委員会<sup>(42)</sup>から連合軍最高司令官宛<sup>(43)</sup>に、「日本の統治体制の改革<sup>(44)</sup>」という題名の文書が送付された。この文書は、一般

に「SWNCC 228<sup>(45)</sup>」と略称されている。この文書は、同年2月以降の「いわゆるマッカーサー草案の起草にあたって、その準拠した指針とされた<sup>(46)</sup>」といわれており、総司令部側においては「ベイシック・ペーパー<sup>(47)</sup>」として位置付けられていた。

このSWNCC 228には、予算制度に関して表4に掲げる記述が見られる（同表右欄の翻訳は、

表4 SWNCC 228（日本の統治体制の改革）

Reform of the Japanese Governmental System	日本の統治体制の改革
CONCLUSIONS 4. (中略) a. … (中略) …	結論 (a)
(3) A legislative body, fully representative of the electorate, with full power to reduce, increase or reject any items in the budget or to suggest <sup>(注1)</sup> new items;	(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権限を、完全な形で有するものであること
(4) No budget shall become effective without the express approval of the legislative body;	(4) 予算は、立法府の明示的な同意がなければ成立 <sup>(注2)</sup> しないものとする
C <sup>(注3)</sup>	(c)
(1) … (中略) … legislative body, and that such body shall have sole authority over financial measures;	(1) … (中略) … 立法府は財政上の措置に関し、専権を有するものとする

(注1)「suggest」(提案する)とされている部分は、総司令部内における検討の過程で「add」(追加する)に改められることになる。この点については、後述する(IV 2(3)②)。

(注2) 原文にあるように、原語は「become effective」である。

(注3) 原文のC項以下は、天皇制について言及しており、SWNCC 228は、日本の統治体制と天皇制とを「両立」(前掲注(10)の談話録音における土屋専門調査員の発言)させるための諸条件を示していたとも見られる記述となっている。

(41) ラウエル「幕僚長に対する覚え書き [案件] 私的グループによる憲法改正草案に対する所見」高柳ほか編著 前掲注(8), pp.26-39. (原題名: “MEMORANDUM FOR CHIEF OF STAFF. SUBJECT: Comments on Constitutional Revision Proposed by Private Group.”) 本文における引用箇所は、同書, pp.35-36.

(42) State-War-Navy Coordinating Committee. 一般にSWNCCと略称されている。

(43) 本文書においては、マッカーサー元帥を「合衆国太平洋軍総司令官」(Commander in Chief, U.S. Army Forces, Pacific)と表記している。

(44) 原題名: “Reform of the Japanese Governmental System.” 原文は、国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-2「日本の統治体制の改革」(SWNCC228) 1946年1月7日」に掲載されている。なお、SWNCCは、この文書を1月7日に採択している。この文書は、最高司令官宛に「情報」(Information)として送付されているが、その理由は、「一つには、マッカーサー元帥は自分に対する命令的文書を受けることを好まなかったことを考慮したためであり、また「指令」として発することは、12月26日のモスクワ協定により極東委員会の決定を要することとなっていたためであった。」(憲法調査会事務局 前掲注(11), p.260.)

(45) リゾー氏は、1954年の談話録音(前掲注(10))において、「スウィンク トウトウエイト」と発音している。

(46) 憲法調査会事務局 前掲注(11), p.260.

高柳ほか編著<sup>(48)</sup>による。)

これらの記述が若干の修正を経て後述する総司令部案<sup>(49)</sup>に盛り込まれることとなる。

## 2 いわゆるマッカーサー・ノート

### (1) 総司令部側の状況

前述したように(Ⅱ1(4))、昭和21年2月1日(金)の毎日新聞記事により憲法問題調査委員会の試案の内容がほぼ明らかにされた。

総司令部側における「憲法改正のプロセスは、その週末、加速された。<sup>(50)</sup>」

総司令部側の状況については、以下のように述べられている。

「最高司令官は、二月二日―三日にわたり問題をさらに慎重熟慮した結果、彼が基本的と考える諸原則の性質および適用につき、日本政府に教示する最も有効な方法は、この諸原則を具体化した憲法草案を用意することであろうという結論に遂に到達した。彼は、この決定をその日ホイットニー准将に伝え、なお、民政局に完全な自由裁量権を与えるが、草案の中に重要な3点<sup>(51)</sup>をいれたい、と勧告した。<sup>(52)</sup>」

### (2) いわゆるマッカーサー・ノート

上述したように、最高司令官は、総司令部において作成する憲法草案のなかに、「重要な3点をいれたい」、と勧告した。この3点が、いわゆるマッカーサー3原則といわれる事項で、その最後に「Pattern budget after British system」(予算の型は、イギリスの制度にならうこと<sup>(53)</sup>)という一文があることは、良く知られている。ただ、この一文の位置付けと意味内容に関しては、後述するように問題が指摘されている。

いわゆるマッカーサー・ノートは、ハッシー・ペーパー<sup>(54)</sup>により確認することができる<sup>(55)</sup>。その第3項目は、表5に掲げるとおりである<sup>(56)</sup>(改行及び空行もハッシー・ペーパーのとおり引用している)。

### (3) 「予算の型」の位置付け

いわゆるマッカーサー・ノートのⅢの末尾に「予算の型は、イギリスの制度にならうこと。」(以下単に「予算の型」と略称する。)が記載されていたのは、上述のとおりである。

ただ、この部分は、「最初のマッカーサー元

(47) 1954年の談話録音(前掲注(10))におけるリゾー氏の発言。同談話録音において、藤田専門調査員は、「これが憲法の出発点だ」と述べている。

(48) 高柳ほか編著 前掲注(8), pp.413-415.

(49) 特に総司令部案第80条第1項の規定(後述Ⅳ3(1)表9)と類似している。

(50) チャールズ・L・ケーディス(竹前栄治・岡部史信訳)「日本国憲法制定におけるアメリカの役割(上)」『法律時報』65巻6号, 1993.5, p.31。(原題名: Charles L. Kades, "The American Role in Revising Japan's Imperial Constitution." 1989.)。総司令部側が「憲法草案の起草を急いだ理由の一つは、マッカーサーが、すでに日本政府に対して一月一二日に、衆議院議員選挙を行なうことを承認したからである。(中略)もう一つの理由は、ひとたびFEC[極東委員会]が組織され機能しはじめると、提案された新憲法草案に対して、承認を妨害するために、アメリカ、イギリス、ソビエト、中国のいずれかの国が、付与されている拒否権を発動するかもしれないからである。」(ケーディス 同, p.37. [ ]内は執筆者補記)。「極東委員会が第一回の会議を開いて活動を開始するのは、二月二六日と予定されていた」(高柳賢三・大友一郎・田中英夫編著『日本国憲法制定の過程―連合軍総司令部側の記録による―Ⅱ 解説』有斐閣, 1972, p.33.)。

(51) 「重要な3点」の原文は、「three major points」である(連合軍最高司令部民政局 *Political Reorientation of Japan September 1945 to September 1948* "Section III .The New Constitution of Japan" 前掲注(34), p.102.)。

(52) 連合軍最高司令部民政局(小嶋ほか訳)「日本の新憲法」前掲注(34), p.37. この後に「この3点とは次のごときものであった(マッカーサー元帥自身のノートより)。」という記述が続く(原文は、「These were (from General MacArthur's own notes):」。連合軍最高司令部民政局 前掲注(51), p.102.)。

(53) 訳文は、高柳ほか編著 前掲注(8), p.99; ケーディス 前掲注(50), p.32. による。

帥の指示には含まれておらず、後に第三項目の第三段までとは別に、いわば第四項目として新たに追加されたもの<sup>(57)</sup>」のようであると指摘されている。

第3項目の第3段までは、日本の封建制度の廃止に関する記述であり、これと「予算の型」とは内容のうえで直接の関連を有しない。「予

算の型」がマッカーサー・ノートの第3項目として一般に捉えられたのは、総司令部民政局の報告書である *Political Reorientation of Japan September 1945 to September 1948*<sup>(58)</sup> においてマッカーサー・ノートを初めて記述した際に、マッカーサーの勸告を「重要な3点」(three major points<sup>(59)</sup>) として紹介するとともに、原

表5 いわゆるマッカーサー・ノート第3項目

III
The feudal system of Japan will cease.
No rights of peerage except those of the Imperial family will extend beyond the lives of those now existent.
No patent of nobility will from this time forth embody within itself any National or Civic power of government.
Pattern budget after British system.

(54) 総司令部民政局において、ケーデイス大佐（民政局行政課長）、ラウエル中佐（行政課の法規担当官）とともに総司令部案の起草に当たったハッシー中佐（民政局政治課長）が所蔵していた文書（3人の職名は、ケーデイス 同上、pp.30, 32. による。）。ハッシー・ペーパーは、国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「文書庫 d. ハッシー文書 1946年2月1日～3月6日」に解説とともに掲載されている。いわゆるマッカーサー3原則については、国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-10 マッカーサー3原則（「マッカーサーノート」）1946年2月3日」にも掲載されている。なお、ハッシー中佐は、注(34)で引用した *Political Reorientation of Japan September 1945 to September 1948* の第3章の部分“Section III. The New Constitution of Japan”（小嶋ほか訳「日本の新憲法」前掲注(34)）を執筆している。

(55) 上述した国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-10 マッカーサー3原則（「マッカーサーノート」）1946年2月3日」による。これは、タイプ文書である。この文書のうち、Iは天皇の地位に関する記述、IIは戦争の放棄に関する記述である。

なお、原典のマッカーサー・ノートは、「一枚の緑色の線の入ったリーガルサイズの黄色い用紙」に「鉛筆でメモされていた。このメモは、それからすぐにタイプされた」（ケーデイス 同上、p.32.）。オリジナルの「黄色い紙」の所在は、今日不明であり、利用できない」（佐々木高雄『裁判官弾劾制度論』日本評論社、1988、p.65.「黄色い紙」が所在不明となった経緯については、同書、pp.70-71.）。ケーデイスは、黄色い用紙の「鉛筆書きの字体が、非常にホイットニーのものに似通っていた」ことを述べている（ケーデイス 同上）。

(56) 第3項目の1行～5行の翻訳は、以下のとおりである（高柳ほか編著 前掲注(8)、p.98.）

「日本の封建制度は廃止される。

貴族の権利は、皇族を除き、現在生存する者一代以上には及ばない。

華族の地位は、今後はどのような国民的または市民的な政治権力も伴うものではない。」

(57) 佐藤達夫著・佐藤功補訂『日本国憲法成立史 第三巻』有斐閣、1994、p.22. 引用は、佐藤功による補訂部分。

文のⅢの5行目と6行目の間にある大きな空行を設けなかったこと<sup>(60)</sup>の影響が大きい。

今日の研究においては、「予算の型」は、記載された経緯、置かれている位置及び文章の様式<sup>(61)</sup>から見て、マッカーサー・ノートの第4項目として位置付ける方が適切である旨が指摘されている<sup>(62)</sup>。

#### (4) 「予算の型」の意味

マッカーサー・ノートに記載された「予算の型」がどのように総司令部案の起草作業に反映されたのかについては、「規定の上からいっても、また関係者の談話に照らしても、あまりはっきりしないように思われる<sup>(63)</sup>」という指摘がある。

問題は、日本の予算制度がならうべき「イギリスの予算制度 (British system)」とは何を意味していたのかにある。もしも、日本の予算制度が文字通り「イギリスの制度」にならおうとすれば、イギリスの予算制度の特徴である議定費と既定費との区別<sup>(64)</sup>、さらには王権の法的性格<sup>(65)</sup>という根本の問題にまで発展することになり、非常に大きな問題が生じることになろう。後述するように、総司令部における起草作

業開始の際に、ホイットニー准将は、マッカーサー・ノートのうち「予算の型」の部分は、民政局員に伝達していない。また、リゾー大尉も、財政に関する委員会案の作成に当たってイギリスの制度を参考にした形跡は見られない。

したがって、「イギリスの制度」を文字通り「イギリスの予算制度」の意味に解すると、マッカーサー・ノートのこの部分がどのように総司令部案に反映されたのか「はっきりしない」ことになろう。

この問題に関しては、「イギリスの制度」は、厳密に用語を選択しながら表現されたわけではなく… (中略) …マッカーサー・ノート第4項目は、予算を通じて議会在政府をコントロールするイギリスのような制度を念頭に置いて、議会の権限強化を目指す目的で記された項目といえる。<sup>(66)</sup>という見解も見られる。このように、「イギリスの制度」をいわば「イメージ<sup>(67)</sup>」としての「イギリスのような制度」、換言すれば「議会のコントロールを確保した制度<sup>(68)</sup>」と捉えれば、この部分は、総司令部案が、明治憲法に規定された議会の予算議定権を制限するための方策をすべて廃止したことに反映されている、と捉えることもできることとなる。

(58) 前掲注(34)

(59) 前掲注(51)

(60) 同上書, p.102. は、本文説明のようにこの大きな空行を設けていない。したがって、同書の翻訳である「日本の新憲法」(前掲注(34))においても、同様に空行を設けていない(同書, p.38.)。

(61) 「内容・印字スタイルのほか、ここのみが文をなしていない」(佐々木 前掲注(55), p.69.)

(62) 佐々木 同上。同書, pp.83-89. では、「予算の型」は、マッカーサー・ノートの第4項目として位置付けられている。

(63) 田中 前掲注(28), pp.164-165.

(64) イギリスにおいては「日本の一般会計にはほぼ相当する統合国庫資金 (Consolidated Fund) … (中略) …の歳出は、議定費 (Supply Services) と既定費 (Consolidated Fund Standing Services) とに分かれている。議定費は、毎年、1本の議定費歳出予算法 (Appropriation Act) という法律として成立する。既定費は、法律に基づきその支出を恒久的に授權された経費であり、毎年度議会の議決を受けることなく当然に国庫金から支出される。」(浅見敏彦編『世界の財政制度』金融財政事情研究会, 1986, pp.222-224.)。このように、「議会の毎年統制」(小嶋和司『日本財政制度の比較法史的研究』信山社, 1996, p.56.) は、既定費には及ばない。

(65) 「イギリスの財政制度にはなお封建原理の名残がつよく残存している」という指摘がある(小嶋 同上, p.48.)。

(66) 佐々木高雄「戦後改革におけるマッカーサー・ノートの役割」『青山学院大学総合研究所法学研究センター研究叢書 第2号 各法領域における戦後改革』1993, p.20.

(67) 同上

(68) 佐々木 前掲注(55), p.86.

いずれにしても、総司令部案の起草作業において、いわゆるマッカーサー・ノートの「予算の型」に過度に大きな意味を持たせることは適当でないように思われる。

#### IV 総司令部における起草作業

##### 1 起草作業の開始

(1) 昭和21年2月3日(日)の経緯

ホイットニー准将からハッシー中佐にマッカーサーの結論が通知された後、ケーディス大佐、ハッシー中佐及びラウエル中佐の3人により、以下のような計画が作成された<sup>(69)</sup>。

① 上記の3人が、運営委員会(Steering Committee)を組織する。ルース・エラマン<sup>(70)</sup>(Ruth Ellerman)が運営委員会の記録係となる。

② 民政局の局員は、7つの委員会<sup>(71)</sup>に配属され、それぞれに割り当てられた部分の起草を行い、草案を運営委員会に提出する。

7つの委員会のうち、本稿に関係するのは、財政に関する委員会(Finance Committee)であるが、この委員会には、フランク・リゾー<sup>(72)</sup>(Frank Rizzo)大尉一人が所属した。

③ 運営委員会は、各委員会から提出された草案を再検討し、それらの部分を統合して、一つの文書とする。

2月4日(月)から12日(火)までの間、この計画に従って起草作業が進められている。

(2) 昭和21年2月4日(月)の経緯

① ホイットニーは、民政局員全員の会合を召集し、マッカーサーの決定を伝えた<sup>(73)</sup>。ホイットニーが伝えたのは、いわゆるマッカーサー3原則といわれる事項(Ⅲ2(2))であるが、第3項目の最後にある「予算の型は、イギリスの制度にならうこと。」は伝達していない<sup>(74)</sup>。

② 同日の自由討議では、「憲法の起草に当たっては、民政局は、構成、見出しその他の

表6 予算統制(budgetary control)に関する所見

Budgetary Control	予算統制
Colonel Kades does not believe that detailed budgetary controls need be written into the Constitution. An unequivocal statement that no budget can become effective without express approval of the legislative body should be adequate.	ケーディス大佐は、予算統制の細目を憲法に規定する必要があるとは考えない(と述べた)。予算は立法府の明示の承認がなければ成立しないという明確な規定があれば十分であるとした。

(69) ケーディス 前掲注(50), p.33.

(70) 後述するように、良く整理された運営委員会の記録が、彼女によって残されている。

(71) 立法権に関する委員会、行政権に関する委員会、人権に関する委員会、司法権に関する委員会、地方行政に関する委員会、財政に関する委員会、天皇・条約・授権規定に関する委員会(高柳ほか編著 前掲注(8), pp.110-113.)

(72) 「マシュー・リッジウエー將軍の下で民政局の後任の局長であったフランク・リゾー陸軍大尉は、ウォールストリート投資会社の共同経営者であり、全国有価証券取引協会店頭取引規制担当部長であった」(ケーディス 前掲注(50), p.33.)。また、後年、ホイットニーは「予算の項を作成したのはフランク・リゾー中佐で、彼は特に有能な技術者で、後に経済学に転向した人であるが、私が日本を去ってから、私のあとを継いだ人である。」と述べている(憲法調査会事務局 前掲注(11), p.299.)。このほか、リゾー氏のさらに詳しい経歴については、田中 前掲注(28), p.74.

(73) ケーディス 前掲注(50), p.33.

(74) 高柳ほか編著 前掲注(8), pp.102-103. 佐々木は、マッカーサー・ノートが4項目の内容を伝えているという立場(注(62)から、「ホイットニーが、2月4日の会議において、この予算英国式を除いたものを「3原則」と呼んだことは、正しかったのではなからうか。」と述べている(前掲注(55), p.69.)。

点で、現行の日本の憲法〔明治憲法〕の例に従うものとする。<sup>(75)</sup>〔 〕内は執筆者補記とされた。財政に関する規定が、起草過程において特段の議論もなく、明治憲法と同様に独立した一つの章とされたのも、この方針に従った結果であろう<sup>(76)</sup>。

### (3) 昭和21年2月5日(火)の経緯

2月5日の民政局会合の議事要録<sup>(77)</sup>によれば、ケーディス大佐が、予算統制(budgetary control)に関して所見を述べている。この記述は、明治憲法の予算理論の継承という本稿の論点と関係している可能性もあるので、表6に原文と試訳を掲げる。

#### (i) 予算統制(budgetary control)の意味

ここで問題となるのは、予算統制(budgetary control)<sup>(78)</sup>の意味である。

ケーディス大佐は、アメリカの予算制度を念頭において発言しているのであろう。アメリカの予算制度は、大前提として、憲法上、議会

が歳入面でも歳出面でも、完全な権限を持つこと<sup>(79)</sup>としている点において、日本の予算制度とは出発点が異なる制度である。

このため、アメリカでは、建国以来、議会による経費充当(Appropriation)制度はあっても、歳入と歳出の均衡を示す予算(budget)制度は持っていなかったといわれる。しかし、20世紀に入り、1907年大恐慌の経験を経て、「収支全体のバランスをみつつ財政にかんする決定をおこなうべきことの必要性が痛感され、budget創設運動<sup>(80)</sup>」が起きた。ここでいう「budget」は、「一 全歳入と全歳出を彼此対照して均衡状態をしめす文書であること 二 行政部作成のものであること」を「本質的な要件としている<sup>(81)</sup>」といわれる。換言すれば、budgetary controlの実質は、行政部を主体とした「国費について統合調整を行うべき国家的予算システム<sup>(82)</sup>」といえよう。そして、1921年に至って予算会計法(Budget and Accounting Act)が成立し、budget制度が創設された。

(75) 高柳ほか編著 前掲注(8), p.105.

(76) 明治憲法は、「第6章 会計」として、財政(会計)に関する規定を独立した区分としてまとめている。ただし、この点は明治憲法の起草過程においては変遷があり、当初作成された井上毅の試草甲案及び試草乙案においては「第6章 租税及会計」として独立の章としていたが、いわゆる夏島草案及び10月草案では「第6章 行政」の章の後半部分に会計に関する規定が置かれていた。その後、明治21年2月のいわゆる2月草案の段階で、「第6章 会計」として再び独立の章とされた(稲田正次『明治憲法成立史 下巻』有斐閣, 1962, pp.79, 203-204, 275-277, 337-338, 345.)。諸外国の憲法においても、財政に関する規定のまとめ方については相違があり、ドイツではプロイセン憲法及びドイツ帝国憲法では独立した区分としていたが、ワイマル憲法では独立の区分とせず、第2次大戦後のドイツ連邦共和国基本法では再び独立した区分としている。アメリカ合衆国やフランス(第3共和制憲法~第5共和制憲法)では独立の区分としていない。

(77) 昭和21年2月5日から12日までの総司令部民政局における起草作業のかなりの部分は、運営委員会の記録係であったエラマンによる記録が残されている。原文は、国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-14 GHQ 原案」[Ellerman Notes on Minutes of Government Section, Public Administration Division Meetings and Steering Committee Meetings between 5 February and 12 February inclusive]に掲載されている。さらに、エラマンによる自筆の要点筆記メモについては、村川一郎・初谷良彦『日本国憲法制定秘史—GHQ 秘密作業「エラマン・ノート開封」—』第一法規, 1994. に掲載されている。

(78) 高柳ほか編著 前掲注(8), p.125. は、「予算の面からの〔行政府に対する〕統制」と訳している。

(79) 歳入の賦課に関する法律案の下院先議についてはアメリカ合衆国憲法第1条第7節第1項、国庫からの支出はすべて法律で定める経費充当(Appropriation. 歳出予算と訳されることもある。)により行われることについては同憲法第1条第9節第7項。

(80) 小嶋和司「Budgetと「予算」との語議の異同性」『憲法と財政制度』有斐閣, 1988, p.158.

(81) 同上, p.157.

(ii) budget 制度

この budget 制度は、行政部内における統制と議会権限に対する影響力行使<sup>(83)</sup>という二つの側面を持っている。

行政部内における統制に関しては、それまでの「国庫を司る財務省は各省のバラバラの要求を束ねるだけで収支を関連づけることができず、大統領には自らの指導力と権限を行使すべき機関がなく<sup>(84)</sup>」という状況を改めて、大統領が budget として統一的な収支文書を作成するとともに、議会への提出文書はこの budget に一本化して「行政省庁のいかなる役人にも、議会の要請なしに予算・財源要求を議会に行うことを禁ずる（第 206 条）<sup>(85)</sup>」ことにより、大統領が各行政機関の予算を統制する内容が定められた。

議会権限に対する影響力行使についても、この budget は大統領から議会に提出されるので、議会はこれを「参考資料<sup>(86)</sup>」として、経費充当法（Appropriation Act）等の歳入・歳出に関する法律案を作成することとなる。ただ、日本との比較において注意を要する点は、アメリカの大統領提出の budget は、その法的性格はあくまで審議のための「参考資料」とされているのに対し、明治憲法第 64 条第 1 項が同じく「budget」という言葉を使いながら、同項では議会の議決対象物（議案）として構成していることである。

(iii) 明治憲法と budgetary control

ところで、日本においては、予算は、全歳入と全歳出の均衡を示す予算表ないし行政計画としての実質を持って政府において作成されていたのであり、budgetary control は、すでに明治憲法が採用していた制度であるといえる。特に議会との関係については、上述したように、政府から提出される予算は、単なる参考資料ないし審議資料ではなく、議決の対象物（議案）であり、さらに議会の予算議定権は既定費の制度や前年度予算施行制度などによって大きく制限されていたのであって、budgetary control は、ほぼ完璧に実現されていたといえよう<sup>(87)</sup>。ケーディス大佐が、予算統制の細目を憲法に規定する必要がないと述べたのも無理のないことのように思われる。むしろ、明治憲法にとって必要なことは、議会の権限との関係において政府による予算統制を緩めること、換言すれば議会の権限を強化することであったといえよう。ケーディス大佐は、「予算は立法府の明示の承認がなければ成立しない<sup>(88)</sup>」ことを明確に規定すれば十分であるとの結論を述べている。

ただ、問題となるのは、最初に述べたように、アメリカでは、憲法上は議会が完全な予算権限を持つのであり、このために大統領が提出する budget は、あくまで「参考資料」ないし「審議資料」として位置付けられているのであり、この点まで踏み込んで明治憲法を改正する必要があるのかどうかという点である。後述（2(1)）

(82) 渡瀬義男「米国会計検査院（GAO）の 80 年」『レファレンス』653 号，2005.6, p.35.

(83) 小嶋は、「budget 創設運動は、立法部の権限行使について行政部の影響力をみとめようとするもの」と述べている（小嶋 前掲注(80), p.158.）。

(84) 渡瀬 前掲注(82)

(85) 同上, p.37.

(86) 浅見編 前掲注(64), p.143. 同書では、アメリカの大統領提出の budget のことを「予算書」と訳している。

(87) 明治憲法制定当時、イギリスの学者が、第 67 条（既定費）、第 71 条（前年度予算施行制度）等について肯定的に評価する意見を示していたことは、興味深い。たとえば、「憲法第 67 条ヲ以テ財政案議決ノ権限ヲ検束シタルガ為ニ、日本政府ハ永久経費ト毎年経費トノ区別ヲ創設シ、議院ヲシテ毎年経費ヲ左右セシムルモ、永久経費ヲ削除軽減スルコトヲ得ザラシメ、仮令ヒ議院ニ於テ毎年経費ヲ否決スルモ、永久経費ヲ以テ国家必要ノ政務ヲ処理継続スルコトヲ得セシメタルハ、余ノ尤モ感服スル所ナリ。」「英国「オクスフォード」大学校憲法学教授「ダイセイ」氏ノ意見」『日本憲法ノ財政篇ニ関スル欧米学士ノ意見』伊藤博文編『憲法資料 上巻』叢文閣，昭和 9（1934），p.191.

するようにリゾー大尉の作成した各種試案は、この点については踏み込まず明治憲法第64条第1項の規定をそのまま踏襲しているが、これはおそらくはケーディス大佐の上記結論と符合している（ただ、この問題、すなわち日本とアメリカのそれぞれにおける「budget」の法的性格の相違という問題は、後述(3(3))するように、総司令部案の作成段階において論争となった形跡がある。）。

#### (4) 昭和21年2月6日(水)の経緯

2月6日の民政局会合の議事要録<sup>(89)</sup>には、予算に関する権能(Budgetary Power)とSWNCC 228についての記述が見られる。

① 予算に関する権能(Budgetary Power)については、行政府が予算について拒否権を持つべきではないことについて、リゾー大尉が疑問を呈している。リゾー大尉は、「行政府に拒否権がないとすると、立法府がやたらに大きな支出を認めるということを効果的に防ぐ方法がなく、金のかかる計画が、気前よく、情実に基づいて、立てられるということが考えられるとした<sup>(90)</sup>」。

これに対して、ピーク博士<sup>(91)</sup>が反論し、最後には、ケーディス大佐が、「国会は憲法の明文で禁じられていない限り一切の権能をもつものである旨を、ふたたび強調<sup>(92)</sup>」して、結論としている。

ただ、リゾー大尉が、予算に関して国会が完全な権能を持つことについて懐疑的な見解を示していたことは、後に行われる日本側と

アメリカ側との逐条審議において、日本側の主張を容れて、国会の予算修正に関する明文の規定が削られる結果となったことにつながっているように思われる。

② SWNCC 228については、「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。」ことが確認され、「各小員会<sup>(93)</sup>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<sup>(94)</sup>」とされた。ここでは、総司令部案の起草に当たり、SWNCC 228に従うことが明確にされている。

③ このほか、時間の制限(Time Limit)として、各委員会の第1次試案は、明日(2月7日)までに完成されるべきこととされた。

## 2 財政に関する委員会案

### (1) リゾー大尉の3種類の試案

前述したように、各委員会の第1次試案は、2月7日までに完成すべきこととされた。

リゾー大尉が作成した3種類の試案が、ハッシー・ペーパーに残されている<sup>(95)</sup>。これら3種類の試案は、多少の字句の違いはあるが、基本的に同様の内容である。

これらのうち、最初の2種類<sup>(96)</sup>については、明治憲法との関係について、「New」([新規])、「revised」([改正])、「unchanged」([現行])という記述がある([ ]内は執筆者補記)。

明治憲法第64条第1項との関係については、「Imperial Diet」を「Diet」に変更したほかは、

(88) これは、Ⅲ1の表4で引用したSWNCC 228のCONCLUSIONS 4. a. (4)とほぼ同文である。

(89) 原文は、エラマンによる記録 前掲注(77), 整理番号 No.11A<sub>2</sub>。

(90) 高柳ほか編著 前掲注(8), p.129。

(91) サイラス・H・ピーク(Cyrus H. Peake)、総司令部案起草作業において行政権に関する委員会(Executive Committee)の委員長。

(92) 高柳ほか編著 前掲注(8), p.131。

(93) 原文は、Subcommittee。

(94) 高柳ほか編著 前掲注(8), p.131。

(95) ハッシー・ペーパーは、前掲注(54)。リゾー大尉の試案は、国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』[3-14 GHQ 原案]「[Drafts of the Revised Constitution]」にも掲載されている(手書きの資料番号 24 - D - 1 - 1 ~ 24 - D - 1 - 3, 24 - D - 2 - 1 ~ 24 - D - 2 - 3, 24 - D - 3 - 1 ~ 24 - D - 3 - 2の3種類。)

同項の規定がそのまま維持されている。

表7に、リゾー大尉が最初に作成したと見られる案文<sup>(97)</sup>のうち予算理論に係る部分を掲げる。

(2) 財政に関する委員会案

これらの検討を経て、リゾー大尉により、財政に関する委員会案<sup>(98)</sup>が作成された。この委員会案も、多少の字句の変更が見られるほかは、試案の構成が維持されている。明治憲法第64

表7 リゾー大尉作成の原案（予算理論に係る部分）

リゾー大尉作成の原案	試訳
1～3 (略)	
4. (Articles 64 to 68 inclusive, revised) The expenditure and revenue of the State require the consent of the Diet by means of an annual Budget. The annual Budget shall set forth the <complete Government> fiscal program for the next ensuing fiscal year, including the proposed expenditures and anticipated income <of all the ministries, agencies and other organs of the State>.	4 (第64条から第68条まで、改正) 国家の歳出及び歳入は、毎年予算を以て国会の承認を経なければならない。 毎年の予算は、〈すべての省庁その他の国家機関の〉支出の案と収入の見積りを含むところの〈完結した政府の〉次期財政年度のための財政計画を示すものでなければならない。
(4第3項 略)	
5 (New) The Diet may disapprove, reduce, increase or reject any item in the Budget or add new items. The Diet shall make no appropriations for any fiscal year in excess of the income provided for that period.	5 (新規) 国会は、予算のいかなる項目についても承認せず、減額し、増額し若しくは削除することができる。又は新しい項目を追加することができる。 国会は、その財政年度について用意された収入の額を超過して経費の支出を認めてはならない。
6・7 (略)	
8 (Article 71 revised) (条文は略。前年度予算施行制度の規定を改正して、議会の議決を経ない3箇月の暫定予算制度を定める内容。)	8 (条文は略。内容は左欄のとおり。)
9・10 (略)	

(注) < >内は、原文では一で消されている箇所。

(参考) 明治憲法第64条第1項 The expenditure and revenue of the State require the consent of the Imperial Diet by means of an annual Budget (国家ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ帝国議會ノ協賛ヲ経ヘシ)

(96) 最初の2種類の案文には、7 February 1946 という日付が記載されている。

(97) 注(95)記載の資料番号 24 - D - 1 - 1 ~ 24 - D - 1 - 3。犬丸秀雄ほか編著『日本国憲法制定の経緯—連合国総司令部の憲法文書による—』第一法規, 1989, pp.84-89.

(98) 国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-14 GHQ 原案」[「Original drafts of committee reports」]; 高柳ほか編著 前掲注(8), pp.166-171.

条第1項の規定も、そのまま取り込まれている。表8に財政に関する委員会案を掲げる。

(3) リゾー大尉の試案及び財政に関する委員会案の特徴

- ① これらの案が明治憲法第64条第1項の規定を継承していることは、前述した。ただ、この部分の字句は、次に述べる総司令部案では、かなり修正されている。
- ② 国会の権能に関する規定の第1項は、基本的にSWNCC 228と同文である<sup>(99)</sup>。ただし、SWNCC 228においては、「full power…to suggest new item」(新項目を提案する完全な権限)と記載されていたのに対して、ここでは「The Diet may…add new items」(新し

い項目を付け加えることができる)に改められている。これは、明治憲法第64条第1項の規定を前提とすれば、予算は、政府から議会に提出される議決対象物(議案)となるので、議会による新項目の追加は、予算の修正(款項を追加する増額修正)として行われることになることの理論的帰結であろう<sup>(100)</sup>。総司令部側は、明治憲法第64条第1項の規定の特色を、少なくとも形式論理的には、正確に理解していたと見られる<sup>(101)</sup>。

③ 国会の権能に関する規定の第2項(「国会は…経費の支出を認めてはならない。」)は、リゾー大尉の作成による。ただし、この規定については、後述するように総司令部内の検討過程においても論議があり、最終的に日本側

表8 財政に関する委員会案

財政に関する委員会案	試訳
<p>(3カ条略)</p> <p>Article The expenditure and revenue of the State require the consent of the Diet by means of an annual Budget which shall reflect the fiscal program for the next ensuing fiscal year, including all proposed expenditures and anticipated income.</p>	<p>第 条 国家の歳出及び歳入は、すべての支出の案と収入の見積りを含む次期財政年度の財政計画を反映する毎年の予算を以て国会の承認を経なければならない。</p>
<p>(第2項 皇室財産に関する規定・・・略)</p> <p>Article The Diet may disapprove, reduce, increase or reject any item in the Budget or add new items.</p> <p>The Diet shall appropriate no money for any fiscal year in excess of the income provided for that period.</p>	<p>第 条 国会は、予算のいかなる項目についても承認せず、減額し、増額し若しくは削除することができる。又は新しい項目を追加することができる。</p> <p>国会は、その財政年度について用意された収入の額を超過して経費の支出を認めてはならない。</p>
<p>(2カ条略)</p> <p>Article (3箇月の暫定予算の規定 条文略)</p> <p>(2カ条略)</p>	<p>第 条 (3箇月の暫定予算の規定 条文略)</p>

<sup>(99)</sup> III 1の表4で引用したSWNCC228のCONCLUSIONS 4. a. (3)参照。

<sup>(100)</sup> この点については、「国会のもつ修正の権限を一層強めたものとしている」との捉え方が見られる(高柳ほか編著前掲注(50), p.252.)。しかし、SWNCC 228は、「新しい項目を提案する」権限として、国会の予算提案権を前提としていたとも見られる。このような観点からは、リゾー大尉の試案及び財政に関する委員会案は、国会の予算提案権を認めない点で、予算に関する国会の権能を後退させていることになる。

との逐条審議の際に削除された（VI 1(2) (ii) 参照）。

④ リゾー大尉の試案及び財政に関する委員会案には、新年度予算不成立の場合に、政府は3箇月の暫定予算<sup>(102)</sup>を作成することができる旨の規定が置かれていたが、この規定は、次に述べる総司令部案では削除された。総司令部側の説明では、前年度予算施行制度を完全に廃止したことは、総司令部案の特色の一つとして掲げられている<sup>(103)</sup>。

### 3 総司令部案

#### (1) 総司令部案の起草

財政に関する委員会案など各委員会が作成した案文は、運営委員会に提出され1本の草案としてまとめられた。運営委員会における作業について、ケーディス大佐は、以下のように述べている。

「運営委員会は、すべての条項において一体性が保てるように、多くの条文を書き直した。運営委員会の委員の間でも、多くの問題点に関し、異なった意見があったが、ホイットニーの手助けを受け、その食違いは解決された。<sup>(104)</sup>」

運営委員会の作成した草案は、2月10日（土）、マッカーサーに提出され、一点の修正<sup>(105)</sup>が指示された後、さらに12日（火）、運営委員会による「若干の字句上の修正<sup>(106)</sup>」が加えられて完成した。この草案（以下「総司令部案」という。）が、2月13日（水）に日本側に交付されることになる。

総司令部案<sup>(107)</sup>のうち、予算理論に関する規定は、Article LXXIX（第79条）及び Article LXXX（第80条）の2カ条である。

表9にこれらの規定を掲げる（翻訳は、外務省による翻訳<sup>(108)</sup>を掲げている。）。

(101) 連合国最高司令部民政局 前掲注(34) *Political Reorientation of Japan September 1945 to September 1948* 所収の“Section III .The New Constitution of Japan,” p.85. は、『帝国憲法義解』によるこの部分の説明を伊東巳代治による英訳版（前掲注(4)）から引用している。引用部分の訳文は、以下のとおりである。「ここで説明が必要な論点の一つある。それは、大抵の国では、予算は法律とみなされているという事実である。予算は、単に今後1年にわたり行政官によって遵守されるべき準繩にすぎない。このように、予算はその特別な性格のために議会の承諾を必要としており、本来は法律ではない。それ故に法律は予算に優位しており、予算は法律を変更する効力を有しない。」（訳文は、夜久 前掲注(1), pp.23-24.）。

(102) この暫定予算は、国会の承認を経ないで施行できる予算であり、明治憲法第71条の前年度予算施行制度を3箇月の暫定予算の限度で存続させる内容といえる。

(103) 総司令部民政局「憲法改正〔案〕の説明のための覚え書き」高柳ほか編著 前掲注(8), pp.318 -319.（原題名：“EXPLANATORY NOTES TO CONSTITUTIONAL REVISION.”）

(104) ケーディス 前掲注(50), p.34.

(105) マッカーサーの指示は、予算制度に関する部分ではない。「マッカーサーは、国民の権利義務を定めた章に関して、将来のいかなる改正も禁止するという規定を削除した。」（ケーディス 同上）。これは、人権に関する委員会が作成した最初の試案のI. GENERALの4に「No subsequent amendment of this Constitution …shall in any way limit or cancel the rights to absolute equality and justice herein guaranteed to the people; (後略)」とある部分（原文は、国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-14 GHQ 原案」[Drafts of the Revised Constitution] 資料番号24 - G - 2 - 2; 犬丸ほか編著 前掲注(97), p.114. 試訳「いかなる将来の憲法改正も…ここに国民に保障された完全な平等と正義の権利をいかなる点においても制約し、又は撤回してはならない」）が、憲法改正の限界との関係から問題とされ（総司令部内の議論については、高柳ほか編著 前掲注(8), pp.196-197.）、最終的にマッカーサーの指示によりこの条文が削除された経緯を示している。ただ、ケーディスが続けて述べているように、「けれどもマッカーサーは、ホイットニーが個人的に書き記したある条文（現在の第97条）に同意した。」（ケーディス 同上）。すなわちこれが、現在の第97条の規定の沿革である。

(106) ケーディス 同上, p.34.

(107) 原文は、国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-15 GHQ 草案 1946年2月13日」[Constitution of Japan]; 高柳ほか編著 前掲注(8), pp.296-298.

(2) 総司令部案と財政に関する委員会案との異同

総司令部案と財政に関する委員会案とは、国会の権能を定めた第 80 条については、第 1 項は同文であり、第 2 項も字句整理がある程度であるが、予算の審議を定めた第 79 条について

は、相違が大きいので、再度両者を対比して表 10 に掲げる。

このように、財政に関する委員会案では明治憲法第 64 条第 1 項と同じく「国家の歳出及び歳入」を主語として構成されているが、総司令部案では「内閣」を主語として、内閣が予算を

表 9 総司令部案 (2 月 12 日)

総司令部案 (2 月 12 日)	外務省による翻訳
<p>Article LXXIX The Cabinet shall prepare and submit to the Diet an annual budget setting forth the complete government fiscal program for the next ensuing fiscal year, including all proposed expenditures, anticipated revenues and borrowings.</p> <p>Article LXXX The Diet may disapprove, reduce, increase or reject any item in the budget or add new items.</p> <p>The Diet shall appropriate no money for any fiscal year in excess of the anticipated income for that period, including the proceeds of any borrowings.</p>	<p>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期会計年度ノ全財政計画ヲ示ス年次予算ヲ作成シ之ヲ国会ニ提出スヘシ</p> <p>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</p> <p>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</p>

表 10 財政に関する委員会案と総司令部案第 79 条との異同

財政に関する委員会案	総司令部案 (2 月 12 日)
<p>Article The expenditure and revenue of the State require the consent of the Diet by means of an annual Budget which shall reflect the fiscal program for the next ensuing fiscal year, including all proposed expenditures and anticipated income..</p> <p>(第 条 国家の歳出及び歳入は、すべての支出の案と収入の見積りを含む次期財政年度の財政計画を反映する毎年の予算を以て国会の承認を経なければならない。)</p>	<p>Article LXXIX The Cabinet shall prepare and submit to the Diet an annual budget setting forth the complete government fiscal program for the next ensuing fiscal year, including all proposed expenditures, anticipated revenues and borrowings.</p> <p>(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期会計年度ノ全財政計画ヲ示ス年次予算ヲ作成シ之ヲ国会ニ提出スヘシ)</p>

(108) 国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-15 GHQ 草案 1946 年 2 月 13 日」「日本國憲法」。なお、高柳ほか編著 同上は、別の訳文を掲載している。この外務省の翻訳については、問題があることを指摘する見解が見られるが(小嶋 前掲注(80), p.175.)、日本側の対応は基本的にこの外務省の翻訳に基づいて行われたと見られるので、本稿では外務省による翻訳を掲げている。

提出することを規定している。

財政に関する委員会案が総司令部案のように書きかえられた理由は、公刊されている総司令部内の記録には、今のところ見当たらない。

ただ、総司令部民政局の報告書である *Political Reorientation of Japan September 1945 to September 1948*<sup>(109)</sup> のなかに、以下の記述が見られる<sup>(110)</sup>。

「広汎な予算統制の必要性をめぐる重要な論争が起こった。」(原文は、「Considerable debate ensued over the necessity for extensive budgetary controls<sup>(111)</sup>」)

予算統制 (budgetary control) については、1(3) で述べたように、2月5日(火)の時点でケーディス大佐が「予算統制の細目を憲法に規定する必要はない」旨の所見を述べていたが、財政に関する委員会案を運営委員会において検討するに当たって、議論が再燃したと見られる。

予算統制 (budgetary control) の特徴は、行政府による予算の作成と国会への提出という機能にあるので、運営委員会における議論の結果、これを前面に出して規定した方が良いと考えられたことは、筋道としては十分にあり得ることであろう<sup>(112)</sup>。総司令部案は、財政に関する

委員会案よりも、予算統制 (budgetary control) の趣旨をより明確に示しているといえよう<sup>(113)</sup>。

### (3) 予算 (budget) の意味

このように、総司令部案第79条が、「内閣」を主語として構成することにより、予算統制 (budgetary control) の趣旨を明確に示していることは、ほぼ間違いないと思われる。

ただ、問題は、予算 (budget) の意味も変わったのかどうか、という点にある。財政に関する委員会案においては、明治憲法第64条第1項の規定をそのまま踏襲しているところから見て、そこで規定されている「budget」は、明治憲法第64条第1項の「budget」、すなわち政府が議会に提出する議決対象物(議案)であることは疑いがない。

これに対して総司令部案では、この点が明確でない。総司令部案における「budget」は、アメリカにおける「budget」、すなわち政府が議会に提出する「参考資料」ないし「審議資料」であると考えられるべきであるとする有力な見解もある<sup>(114)</sup>。

この点について総司令部案がどのように考えていたのかは、前述したように、今日公刊され

(109) 前掲注(34)

(110) 同上中の“Section III. The New Constitution of Japan,” p.104. なお、注(34)で触れたように、この部分は、ハッシーが執筆している。

(111) 小島ほか訳「日本の新憲法」前掲注(34), p.41. は、この「budgetary controls」を「予算の監督」と訳している。そのように訳すと、国会が予算を監督するという意味となろう。総司令部民政局の報告書である *Political Reorientation of Japan September 1945 to September 1948* (前掲注(34)) においては、別の個所(同書, p.108.)で「The theory of complete budgetary control by the Diet」(議会による完全な予算監督の理論)と述べており、「budgetary control」が議会による予算監督の意味にも用いられているが、その場合には特に「by the Diet」と述べて、その趣旨を明確にしているようにも見える。仮に「budgetary controls」が議会による予算監督の意味であるとする、この「重要な論争」は、前述(IV 2(3)③、④)したように、国会の権能に関する規定の第2項と暫定予算に関する規定とをめぐる議論を指していることになろう。

(112) 高柳ほか編著 前掲注(50), p.253. は、「この規定が前提としている予算案の行政部による提出を、表面に書きあらわすのがよいと考えられたものではないかと思われる。」と述べている。

(113) 総司令部民政局の報告書である *Political Reorientation of Japan September 1945 to September 1948* (前掲注(34), p.116.) においては、「明治憲法下でも毎年の予算が政府によって作成され議会に提出されたけれども、これは法律によって要求されていた」と述べている。明治憲法下では、議院法(明治22年法律第2号)第40条は、「政府ヨリ予算案ヲ衆議院ニ提出シタルトキ」と定めて政府による予算提出を規定していた。総司令部案は、政府による予算提出を、法律ではなく憲法に規定するという意味を持っていたことになる。

ている資料の中にはこの点の議論が見当たらないので、断定はできない。

ただ、以下の理由から、総司令部案は、「budget」の意味について、明治憲法の「budget」の意味を踏襲しているか、あるいはこの点について明確な結論を出していないと見るのが適当であるように思われる。

① 「budget」の意味を変更することは、予算制度の根幹にかかわる重要な変更点となるので、もしこの点を変更したとすれば、何等かのコメントが残されていると考えるのが素直であろう。しかし、前述したように、総司令部が公刊した報告書では、「重要な論争が起こった」と述べるのに止まっている。

② 総司令部案の第80条第1項は、財政に関する委員会案の規定と同じく、予算に新項目を定める国会の権能を「追加する」と規定している。この部分は、前述したように(2)(3)②)、SWNCC 228が「提案する」と規定していた箇所を、リゾー大尉が試案の段階で「追加する」に改めた箇所であり、明治憲法第64条第1項の予算の意味を踏襲したことの理論的な帰結である<sup>(115)</sup>。

③ 次の4で述べるように、1946年4月段階で、予算の定義に関して、民政局職員が作成した2種類の報告書が明らかにされているが、その中では、予算の定義は、明治憲法に従って理解されているとあって良い。

これらの観点から見ると、総司令部案における「budget」をアメリカにおける「budget」、すなわち議会の「参考資料」ないし「審議資料」と理解するのは、無理があるように思われる。

#### 4 予算の定義に関する民政局の見解

Vで述べるように、総司令部案は、日本側との逐条審議を経て憲法改正草案要綱となるが、総司令部案第79条において内閣が予算を提出すると定めていた部分は、そのまま維持されている。ただし、予算の内容を指示していた部分は削除されたので、憲法上は予算の定義は全く欠落することとなった<sup>(116)</sup>。

この憲法改正草案要綱に対して、アメリカの国務省が作成した批判的な分析とこれに対する総司令部民政局の2種類の反論が見られる<sup>(117)</sup>。

その中の論点の一つに、予算の定義の欠落という問題がある。

すなわち、国務省の分析においては、両議院間の関係に関連して、憲法改正草案要綱には「予算事項の定義がない」<sup>(118)</sup>旨の指摘がある。

これに対する民政局の反論は、2種類見られる。

第1は、民政局のグラジダンジェフ(ANDREW J. GRAJDANZEV)とマキ(JOHN M. MAKI)の2人の課員が連名で作成したレポート<sup>(119)</sup>である。このレポートでは、上述の指摘に対して、「新

<sup>(114)</sup> たとえば、小嶋『日本財政制度の比較法史的研究』前掲注(64), p.391. は、以下のように述べている。「第七九条がアメリカ合衆国流の“budget”制度であることは、その表現を見ただけで明瞭である。そこで内閣の役割が“prepare and submit to the Diet”と述べられていることも、同国での大統領の役割とまったくおなじである。…(中略)…第七九条において、国会がもつ、それら財政事項決定権の発動に資料たるべきものを、内閣は、本条にもとづいて作成、提出するのである。」

<sup>(115)</sup> 「budget」をアメリカ流に理解する論者も、この点は、「budget」が「議案たるべき意味をもたしめられているのではないかと疑わしむる表現法」であると述べている(小嶋 同上, p.392.)

<sup>(116)</sup> 明治憲法第64条第1項は、予算の内容を「国家ノ歳出歳入」と規定していた。

<sup>(117)</sup> 国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-23 「憲法改正草案要綱」に対する国務省の反応」「Check Sheet, From: Govt Sect., Subject: Japanese Draft Constitution」この内容全体については、高見勝利「「憲法改正草案要綱」に対する米国務省内の論評と総司令部の応答」『レファレンス』647号, 2004.12, pp.5-24. に詳しく解説されている。

<sup>(118)</sup> 原文は、「there is no definition of budget matters」

しい国会は、予算の定義を、過去 80 年間に歴史的に発展してきたところから引き継ぐとともに、徐々に予算の定義に変更をもたらすであろう。」と述べている。

第2は、ハッシー中佐によるレポートである<sup>(120)</sup>。ハッシー中佐は、「この問題における国務省の反論の一つは、`予算、という言葉の定義が欠けていることであるように思われる<sup>(121)</sup>。予算という言葉は、日本人の間では十分に理解され、かつ、広く一般に受け入れられた意味を持っている。補完的な立法はさらにそれを定義するであろう。」と述べている。

これら二つの見解は、直接には「予算」の定義が欠落していることに対するコメントであるけれども、いずれの見解も「予算」の定義を明治憲法に従って理解しているといつて良い。そうであれば、予算の法的性格についても、明治憲法と同様に、議会の議決対象物（議案）として捉えていると理解して良いように思われる。

表 11 明治憲法第 64 条第 1 項関係の案文の変遷

明治憲法の規定	初稿 (2月28日)	第二稿 (3月1日)	最終稿 (3月2日)
第 64 条第 1 項 (予算)	存置	存置	存置
第 64 条第 2 項 (予算外支出)	なし	なし	なし
第 67 条 (既定費等)	存置 (既定費は削除)	なし	なし
第 70 条 (緊急財政処分)	存置 (国会常置委員会の諮詢)	なし	なし
第 71 条 (前年度予算施行制度)	暫定予算	暫定予算	なし

表 12 日本国憲法 (昭和 21 年 3 月 2 日)

総司令部案 (2月12日)	日本国憲法 (昭和 21 年 3 月 2 日)
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期会計年度ノ全財政計画ヲ示ス年次予算ヲ作成シ之ヲ国会ニ提出スヘシ	第 94 条 国ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ国会ノ協賛ヲ経ベシ。
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	(第 80 条に相当する規定は置かれていない)

## V 日本側の対応(2)

総司令部案は、昭和 21 年 2 月 13 日、日本側に交付された。その後、日本側と総司令部側との間の極めて高度な折衝を経た後、「2月26日の閣議で、結局総司令部案に沿って新しい案を起草することになった。<sup>(122)</sup>」

日本案の起草は、松本國務大臣と佐藤達夫法制局第 1 部長が分担して行い、打合せには入江法制局次長も参加した。「第 7 章 会計」は、佐藤氏が起草した。佐藤氏が起草した案文は、初稿 (2月28日)、第二稿 (3月1日) 及び最終稿 (3月2日) の 3 種類が残されている<sup>(123)</sup>。明治憲法第 64 条第 1 項及び議会の予算議定権を制限する諸規定の扱いについては、表 11 にその概要をまとめたように、変遷が見られるが、最終的に明治憲法第 64 条第 1 項の規定のみが残されることとなった。

表 12 に、総司令部案<sup>(124)</sup>と対比して 3 月 2 日に完成された案文<sup>(125)</sup>を掲げる。

佐藤氏は、起草理由について、①総司令部案第 79 条の規定については「予算に関する規定も明治憲法の形にならって<sup>(126)</sup>」規定した、②総司令部案第 80 条の規定については「増額修正一ことに「新タナル項目」の追加までも、憲法で無条件に、且つ、露骨に規定することは行きすぎであるという気持ちもあって、これをそのまま日本案に採用することについては否定的であった<sup>(127)</sup>」と述べている。

## VI 憲法改正草案要綱

### 1 逐条審議（昭和 21 年 3 月 4 日・5 日）

日本側が作成した案文は、昭和 21 年 3 月 4 日、総司令部に提出された。そして、その日の夜から翌日夕方にかけて日本側とアメリカ側との間で逐条審議が行われ、日本国憲法の案文（3 月 5 日案）が作成された。

表 13 に、総司令部案、3 月 2 日の日本案及び 3 月 5 日に作成された案文<sup>(128)</sup>を掲げる。

表 13 総司令部案（2 月 12 日）・日本国憲法（3 月 2 日）・日本国憲法（3 月 5 日）

総司令部案（2 月 12 日）	日本国憲法（3 月 2 日）	日本国憲法（3 月 5 日）
第 79 条 内閣ハ一切ノ支出計畫並ニ歳入及借入予想ヲ含ム次期会計年度ノ全財政計畫ヲ示ス年次予算ヲ作成シ之ヲ国会ニ提出スヘシ	第 94 条 国ノ歳出歳入ハ毎年予算ヲ以テ国会ノ協賛ヲ経ベシ。	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ベシ
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	（第 80 条に相当する規定は置かれていない）	（第 82 条に「其ノ審議及協賛」を規定）

(119) “Comment on ORI/FEI Comments on the Draft of the Japanese Constitution.” この文書には、1946 年 4 月 24 日の作成日付がある。なお、ORI/FEI は、国務省調査及び情報局極東情報部の略称である（高見 前掲注<sup>(117)</sup>, p.8. 参照）

(120) “REFERENCE:(a)State Department ORI/FEI Commentary on Proposed Japanese Constitution, 20 March 1946.” この文書には、1946 年 4 月 29 日の作成日付がある。

(121) 国務省の分析は、予算事項（budget matters）の定義がないことを指摘しているが、憲法改正草案要綱でも日本国憲法でも「予算事項」という言葉は使われていない。ハッシー中佐は、国務省の分析は「予算」の定義がないことの指摘と捉えて、反論を加えたのであろう。

(122) 憲法調査会事務局 前掲注<sup>(11)</sup>, p.373.

(123) 国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-20 日本国憲法「3 月 2 日案」の起草と提出」

(124) 外務省による翻訳。前掲注<sup>(108)</sup>

(125) 前掲注<sup>(123)</sup>

(126) 佐藤達夫「日本国憲法成立史 [4]」『ジュリスト』84 号, 1955.6, p.12.

(127) 同上

(128) 国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-21 GHQ との交渉と「3 月 5 日案」の作成」「日本国憲法（三月五日案）」

日本側と総司令部側との逐条審議の経緯については、日本側の担当者としてほとんど一人で対応した<sup>(129)</sup>佐藤氏による説明がある。それによれば、以下のとおりである<sup>(130)</sup>(なお、佐藤氏が総司令部との逐条審議を終えた直後に書いた手書きの資料<sup>(131)</sup>も残されている。)

#### (1) 総司令部案第 79 条関係

「予算の内容を規定したマ草案第 79 条は、当然のことであり無用の条文であることを説明し、採用しないことに同意を得た。<sup>(132)</sup>」

なお、ここで佐藤氏が採用しないことに同意を得たと述べているのは、総司令部案第 79 条のうち予算の内容を規定している部分(「一切ノ支出計画並ニ歳入及借入予想ヲ含ム次期会計年度ノ全財政計画ヲ示ス」の部分、英文では「setting forth the complete government fiscal program for the next ensuing fiscal year, including all proposed expenditures, anticipated revenues and borrowings」の部分)のことであろう。内閣による予算提出という総司令部案第 79 条の基本的な構成は、3 月 5 日案の第 82 条として維持されている。

#### (2) 総司令部案第 80 条関係

##### (i) 総司令部案第 80 条第 1 項関係

「この条文についても、第一項・第二項いずれも当然のことだとして、その除外を要求した。先方は、国会の減額修正権に重点をおいているらしく、これまで予算が削られたことはないのではないか・などといった。これ

に対し、戦時中は別として、その前には予算の削減された場合は少くない。これは協賛権の当然の結果だと説明した。その結果、この条文は入れないことに同意を得たが、先方は、その代りに前条 [第 79 条] に、for its consideration を入れて、その趣旨をあらわしてもらいたいというのでこれに応じた。私の手記では、この点に関し「(先方ハ増額修正権モ考ヘ居ルカモ知レズ)」と付記している。<sup>(133)</sup>」([ ]内は執筆者補記)。

このようにして、国会の予算修正権を明記していた総司令部案第 80 条第 1 項の規定は削除され、代わりに第 82 条に「其ノ審議ヲ受ケ」という字句を盛り込むこととなった。これにより、第 82 条の規定は、予算修正の根拠規定という意味をも持つこととなった。しかし、「其ノ審議ヲ受ケ」という字句が国会の予算修正権を意味する字句として置かれているということは、説明を聞かなければ分からないことであろう<sup>(134)</sup>。

総司令部案第 80 条第 1 項の規定は、SWNCC 228 に由来する規定である<sup>(135)</sup>にもかかわらず、これが削除されたのは、前述 (IV 1(4)) したようにリゾー大尉も、予算に関して国会が完全な権能を持つことについて懐疑的であったことが影響している可能性があるのかもしれない。

この逐条審議の結果、日本国憲法においても、国会の予算修正権について明確な規定が置けないこととなり、解釈・運用上の問題が生じていることは、周知のとおりである。

(129) 佐藤氏は、「この章 [第 7 章] に入るとき、法制局から井手・宮内の両参事官が応援に来てくれたので、大分助かった。」と述べている ([ ]内は執筆者補記。佐藤達夫「日本国憲法成立史 [7]」『ジュリスト』87 号、1955.8, p.26.)。

(130) 佐藤氏は「この章 [第 7 章 会計] は、リゾー少佐が主任のようであった。」と述べているので ([ ]内は執筆者補記。同上)、佐藤氏とリゾー少佐(階級は佐藤氏の記述による)との間で、条文が詰められたと見られる。

(131) 国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-21 GHQ との交渉と「3 月 5 日案」の作成」「三月四、五兩日司令部ニ於ケル顛末」。その内容はジュリスト掲載の論稿とほぼ同一であるが、担当者としての率直な真情も吐露されている。

(132) 佐藤 前掲注<sup>(129)</sup>, p.27.

(133) 同上

表 14 憲法改正草案要綱 (3月6日)

日本国憲法 (3月5日)	憲法改正草案要綱 (3月6日)
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ベシ	第 82 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ベキコト

(ii) 総司令部案第 80 条第 2 項関係  
 総司令部案第 80 条第 2 項の規定も削除された。この趣旨の規定は、リゾー大尉の最初の原案の段階から存在していたが (IV 2(1))、このような規定の必要性については、実は総司令部側においても議論があったことが伝えられている<sup>(136)</sup>。

## 2 憲法改正草案要綱

3月5日に作成された日本国憲法の案文は、翌3月6日に、憲法改正草案要綱として、要綱

の形で発表された<sup>(137)</sup>。「第 7 章 会計」の規定については、要綱の形とされたこと以外には変更はない (表 14 の右欄に、憲法改正草案要綱 (3月6日) を掲げる。)

## VII 憲法改正草案

### 1 憲法改正草案の作成

昭和 21 年 3 月 6 日に発表された「憲法改正草案要綱」は、その後、各省との打合せ<sup>(138)</sup>、総司令部側との要綱訂正の交渉、さらに平仮名・

表 15 憲法改正草案要綱 (3月6日)・憲法改正草案 (4月17日)

憲法改正草案要綱 (3月6日)	憲法改正草案 (4月17日)
第 82 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ベキコト	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。

<sup>(134)</sup> 昭和 21 年 5 月 13 日の枢密院帝国憲法改正案審査委員会第 7 回審査委員会において、遠藤源六審査委員から、「第 82 条 ([現行の第 86 条])ニ「審議を受け」ト特ニ規定シタル理由如何」という質問がなされた ([ ]内は執筆者補記。村川一郎編著『帝国憲法改正案議事録』国書刊行会、1986, pp.136-137.)。これに対して、佐藤達夫法制局長 (当時)は、「法律等ノ議決ト異ナリ予算ハ必ズ政府ヨリ提出スル等ノ差違モリスル文字ヲ入レタルノミ」と答弁したと伝えられている (同)。この答弁について、佐藤達夫氏は、後年 (昭和 31 年)の論稿において、「この語句の経緯は、87 号 27 頁ページ [本稿では、本文に引用した部分と思われる]。この場合、立ち入ったいきさつを述べることははばかられた。」と述べている ([ ]内は執筆者補記。「日本国憲法成立史 [21]」『ジュリスト』105 号、1956.5, p.65.)。

その後、佐藤達夫氏は、昭和 28 年の国会審議において、以下のように述べている。「予算に関しての国会の審議権については憲法八十三条或いは八十六条に書いてございます。殊に旧憲法時代になかった言葉として、八十六条のほうには、予算は内閣が提出して、国会の審議を受けという言葉が書いてあります。それには修正権ですが、審議に伴うての修正権というものは十分インプライされておるといふふうに考えております。」(第 16 回国会 参議院予算委員会会議録第 18 号 昭和 28 年 7 月 20 日 p.5.)。

<sup>(135)</sup> III 1 の表 4 で引用した SWNCC 228 の CONCLUSIONS 4. a. (3) 参照。

<sup>(136)</sup> 昭和 21 年 2 月 7 日の運営委員会と財政に関する委員会との会合における議論が伝えられている。「ケイディス大佐は、これでは公共事業につきものの長期計画が不可能になるから、こういう制限が賢明かどうか疑問だ、とした。… (中略) …リゾー大尉は、原案にあるような制限を弁護して、国会が毎年の予算を批判的に検討することが可能でなければならぬ旨を指摘した。… (中略) …運営委員会はこの意見に賛成し、この条文は原案どおりとされた。」(高柳ほか編著 前掲注(8), pp.164-165. 原文は、エラマンによる記録 前掲注(77)に掲載されている。)

<sup>(137)</sup> 国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-22「憲法改正草案要綱」の発表」「憲法改正草案要綱」。要綱の形で発表したのは、入江法制局長の発案による (入江俊郎『憲法成立の経緯と憲法上の諸問題—入江俊郎論集—』第一法規、1976, p.215.)。

口語体化作業を経て、4月17日に政府から「憲法改正草案」<sup>(139)</sup>として発表された。表15に、憲法改正草案要綱(3月6日)と対比して憲法改正草案(4月17日)を掲げる。

憲法改正草案要綱第82については、平仮名・口語体化作業の過程において、以下の修正が加えられた。

- ① 「調製」が「作成」に改められた。その理由は、明らかにされていない。ただ、憲法改正草案要綱の第69の第5号においては、内閣が行う事務として「予算ヲ作成<sup>(140)</sup>シテ国会ニ提出スルコト」が規定されているので、表現を統一したことは考えられよう。
- ② 「その」は、「審議」のみに係る字句となった。ただ、佐藤達夫氏は、後年の国会審議で「その」は国会を意味する旨の答弁をしているので<sup>(141)</sup>、「その」の意味に変更はないことになる。

## 2 憲法改正草案の審議

憲法改正草案は、枢密院の諮詢を経た後、帝国憲法改正案<sup>(142)</sup>として帝国議会に提出され、衆議院及び貴族院において審議され、いくつかの修正が加えられた後、枢密院への再諮詢を経て、昭和21年11月3日、日本国憲法<sup>(143)</sup>として公布された。

第82条の規定については、条数が繰り下げ

られて第86条とされたほかは、変更はない<sup>(144)</sup>。

審議の過程では、衆議院において、予算と法律との異同について質疑があり、金森国務大臣から「予算ヲ法律トシテ、詰リ形式的意味ノ法律トスルト云フコトハ、固ヨリ成立スル考ヘト思ツテ[オ]リマス、ケレドモ実質カラ申シマシテ、法律ハ大部分ハ国家ト国民ヲ拘束スルモノデアリマシテ、予算ハ政府ノ支出ヲ憲法上適法ナラシムルモノデアリマスルガ故ニ、形式的ニハ仮ニ同ジニ扱ヒマスルニシテモ、中味ハ違ツテ居ルト云フコトハ言ヘルト思ヒマス、既ニ中味が違ツテ居ルナラバ、形モ違ヘルト云フ行キ方ハ、決シテ不合理デハナイト考ヘテ居ルノデアリマス(後略)」という答弁がなされている<sup>(145)</sup>。

おわりに

井上毅の質問に答えたドイツ人法律顧問ロエスレル(Karl Friedrich Hermann Roesler)の意見<sup>(146)</sup>に基づいて明治憲法に採用された「予算を法律とは別形式とする理論」は、明治憲法制定以来120年余りを経過した今日、ほぼ完全に我が国に定着したといえる。定着の度合いが強すぎて、このように予算を法律とは別形式としているのは、世界的に見て稀であることすら忘れられようとしている<sup>(147)</sup>。それ程にこの理論

(138) 大蔵省の意見により、第7章の章名が「会計」から「財政」に改められた(佐藤達夫「日本国憲法成立史[12]」『ジュリスト』93号, 1955.11, p.31.)。英文は、「FINANCE」のまま変わらない。

(139) 国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-25 口語化憲法草案の発表」「憲法改正草案」

(140) 憲法改正草案要綱の英文は、第69条第5号及び第82条は、いずれも「prepare」を用いている(国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「3-22 「憲法改正草案要綱」の発表」「Constitution of Japan」)。日本語訳では、第69の第5号は「作成」、第82は「調製」が用いられていた。「調製」の字句は、「作成」に比べてより事務的・準備的な意味が強いと思われるが、「prepare」の日本語訳は、口語化の段階で「作成」に統一されたといえる。

(141) 前掲注<sup>(134)</sup>で引用した第16回国会 参議院予算委員会会議録第18号 昭和28年7月20日 p.5.

(142) 国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「4-3 「帝国憲法改正案」(帝国議会に提出)1946年6月20日」「帝国憲法改正案」

(143) 国立国会図書館・電子展示会『日本国憲法の誕生』「4-14 日本国憲法1946年11月3日」「日本国憲法(官報号外)」

(144) 英訳文については「an annual budget」が「a budget」に改められた(佐藤達夫「日本国憲法成立史[50]」『ジュリスト』139号, 1957.10, p.33.)

(145) 第90回帝国議会衆議院 帝国憲法改正案委員会会議録 第19回 昭和21年7月22日 p.370.

には巧みな説得力がある<sup>(148)</sup>。

ところで、日本国憲法における予算の法的性質ないし法的意味については、予算行政説（承認説）、予算法規範説及び予算法律説が知られている。これらのうち、予算法律説については、本稿で辿って来た日本国憲法の制定経緯という観点から見る限りは、成立し難い見解であるように思われる。

残る二つの説、すなわち予算行政説（承認説）と予算法規範説については、いずれも成立する可能性があるが、この両説は、特に国会の役割に関して、前者では国会の議決は「効力補充要件<sup>(149)</sup>」ないし「確定要件<sup>(150)</sup>」として捉えら

れるのに対して<sup>(151)</sup>、後者では国会の議決は「本質的には立法権の場合と変わらない<sup>(152)</sup>」と捉えることも可能となるという点に大きな違いがある。

予算の法的性質については、政府も見解を明確にしていないようである<sup>(153)</sup>。

しかし、今後の財政再建問題において国会と内閣のそれぞれの果たすべき役割を考える上においても、予算の法的性質ないし法的意味という原理的な問題は、あらかじめ明確にしておく方が望ましいと思われる。

（やく ひとし・専門調査員）

(146) 議会の予算議定権の制限の問題に関する井上毅の質問とこれに対するロエスレルの明治20年1月13日付の答議については、鈴木安蔵『憲法制定とロエスレル—日本憲法諸原案の起草経緯と其の根本精神—』東洋経済新報社、昭和17(1942)、pp.433-435; 稲田正次『明治憲法成立史 下巻』有斐閣、1962、pp.38-42; 小嶋和司「財政」『日本国憲法体系 第六巻 統治の作用』有斐閣、1965、pp.149-152; 櫻井敬子「国家財政の基本構造(三)」『国家学会雑誌』111巻1・2号、1998.2、pp.85-87。

(147) なお、我が国以外で、議会の議決対象として「予算」という特別の形式を用いている国としては、韓国の例が知られている（大韓民国憲法第54条）。

(148) 上記VI 2で引用した金森国務大臣の答弁も、この理論を「決シテ不合理デハナイ」と述べている。そこでは、予算と法律との違いのみが述べられ、国会としての権限という観点が見られない。ここに明治憲法の予算理論の持つ巧妙さが端的に現われている。

(149) 「提出され審議されている段階では、予算なのか、予算案なのか。条約の場合と同じく、国会の議決は効力補充要件にすぎないという発想から出ているようだ(後略)」(井手成三『新編 困った憲法・困った解釈』善本社、1974、p.163.)。

(150) 同上、p.125。なお、予算行政説によるときは、財政法（昭和22年法律第34号）が「予算が成立したとき」と規定しているのは（第31条第1項）、予算の効力が確定したときという意味になるように思われる。

(151) 今日においても、「予算を形式面からみれば、立法府から行政府に対して行われる財政権限付与の一形式といえよう。」と述べる見解が見られる（小村武『四訂版 予算と財政法』新日本法規、2008、p.161.）。議会による予算議決の意味を「財政権限付与」の形式として捉える見解は、既に明治憲法下においても、「国の歳入歳出予算なるものは…（中略）…帝国憲法の規定上、帝国議会の政府に対する財政権付与の必要的形式」であると説明する見解が見られたところであり（西野元『予算概論』日本評論社、大正15(1926)、p.27.）、予算行政説と矛盾する見解ではないと思われる。

(152) 松井茂記『日本国憲法 第3版』有斐閣、2007、p.184。換言すれば、「予算案」を「予算」にする議決という意味になる。

(153) 「平野達男君（前略）予算規範説と予算法律説とか様々ありますけれども、財務大臣、どういうふうに思われます。予算については、学者の説で予算法規範説あるいは予算法律説、承認説、いろいろありますね。財務大臣、どう思われます。」

国務大臣（額賀福志郎君） いろんな説がありますが、我々は、予算を作る際に、憲法に従って国会の場で議論をしていくことでありますから、学者の先生方の理論どおり動いてはいるわけではないわけですので、現実には予算の、国民の要求等に基づいて予算編成を行い、それを法案化をしていくことが現実的な対応であるというふうに思っております。」（第169回国会 参議院予算委員会会議録第5号 平成20年2月5日 p.14.）。