

## 【巻頭言】

# 会計検査院法改正の政治過程

原 田 久\*

(立教大学法学部長)

## はじめに——憲法附属法としての会計検査院法——

日本国憲法は1946(昭21)年11月3日に公布され、「公布の日から起算して六箇月を経過した日」(第100条第1項)である1947(昭22)年5月3日に施行された。しかし、日本国憲法が実際に施行され機能するためには、「この憲法を施行するために必要な法律」(第100条第2項)、いわゆる「憲法附属法」が必要であった。

日本国憲法は憲法附属法にいかなる法律が含まれるかを明示していない。しかし、ある法律が憲法附属法に該当するならば、日本国憲法公布の施行日までに、日本政府によって法案が準備され、帝国議会で可決され、そして施行されたはずである。例えば、日本憲法史の記述で定評のある大石(2020:378)が、日本国憲法の施行日までに施行された、「今日なお現行憲法体制の主要部分を形づくっている各種の憲法附属法」として掲げるのは、皇室典範、皇室経済法、内閣法、財政法、裁判所法、地方自治法、会計検査院法及び国会法の各法である。

このうち会計検査院法(1947(昭22)年4月19日)は、日本国憲法が「会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定める」(第90条第2項)と定めていることからすれば、憲法附属法と呼ぶにふさわしい法律の一つである。しかし、会計検査院法の一部改正<sup>1)</sup>に至るまでには、憲法附属法としての位置づけを揺るがす局面もみられた。しかし、こうした政治過程は、会計検査院が刊行してきた「年史」(例えば、会計検査院1960)や先行研究(池田1955)では記述されていない。

そこで本稿では、国立国会図書館・憲政資料室が所蔵する、連合国軍最高司令官総司令部(General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers, GHQ/SCAP)の資料等を繙くことにより、会計検査院法が憲法附属法として正しく位置づけられ、一部改正されるまでの政治過程を辿りたい。

\* 1966年福岡県北九州市生まれ。1995年九州大学大学院法学研究科博士課程修了(博士(法学))、同年熊本県立大学総合管理学部助手、1996年同専任講師、2001年同助教授、2005年立教大学法学部助教授、2008年同教授。専攻は行政学。日本行政学会(2025年～顧問)及び日本政治学会に所属。主要著書に『行政学(第二版)』(法律文化社、2022年)、『広範囲応答型の官僚制』(信山社、2011年)など、共編著に『検証 独立行政法人』(勁草書房、2022年)。

<sup>1)</sup> 戦前から会計検査院法(1889(明22)年5月10日)が制定されていたため、帝国議会の審議では新法の制定ではなく旧会計検査院法の一部改正という形式が取られた。

## 1 臨時法制調査会における会計検査院法

会計検査院法の一部改正の動きが本格化するのには、院内に「会計検査院法改正取調委員会」が設置された1946（昭21）年6月頃である。ちょうどこの頃、院外では日本国憲法改正に伴う諸般の法整備に関して調査・審議する会議体として「臨時法制調査会」が内閣に設置された（1946（昭21）年7月3日）。それでも会計検査院法の一部改正が検討の俎上に載せられていた。以下では、臨時法制調査会において会計検査院法の一部改正がどのように扱われたのかを辿ることにする。

第一回臨時法制調査会総会（7月11日）の準備のために幹事会が複数回開かれた。法制局は総会用の資料として「憲法を施行するために制定又は改廃を必要とする法律案の件名概略」（芦部 他2018:19）と題する文書を用意していた。そこには「一部改正を要するもの」の一つとして「会計検査院法」が挙げられていた。第一回総会でも上述の「憲法を施行するために制定又は改廃を必要とする法律案の件名概略」を用いて入江俊郎（法制局長官）から説明が行われた。ここからは、法制局が会計検査院法を憲法の施行時までに制定・改正されるべき憲法附属法の一つとして捉えていたことが分かる。審議の結果、会計検査院法を含む「会計関係法案の要綱」の作成については「第四部会（財政関係その他の部会の所管に属さないもの）」に検討が委ねられた。

第四部会第一回の審議（7月16日）では、冒頭で宮内乾（法制局第二部長）から「会計検査院法…も取上げて結構」<sup>2)</sup>という発言がなされた。また、配布された文書である「会計関係法規に付考慮すべき諸問題」では「調査会の問題とする法律をどの程度とするか」という見出しの後に「会計検査院法」<sup>3)</sup>が挙げられていた。ところが、第四部会におけるその後の議論は時間的制約から「財政法要綱案」の作成が主となり、会計検査院法は機密費に関する検査（旧会計検査院法第23条）に関する論点を除き取り上げられなかった。結果として、臨時法制調査会の答申（10月26日）では財政法など19件の法案要綱が示された一方、会計検査院法の要綱作成は見送られた。したがって、会計検査院法は、この時点では日本国憲法の施行日とあわせて施行されることが不確実だったといえることができる<sup>4)</sup>。

## 2 会計検査院法の一部改正に向けた「クロス・ナショナルな連合」の形成

会計検査院法の一部改正を巡るGHQ/SCAP経済科学局（Economic and Scientific Section, ESS）と会計検査院の協議が本格化するのには、臨時法制調査会の答申後である1946（昭21）年12月である。会計検査院（1960：206-207）は、会計検査院が三度にわたり会計検査院法の改正案をESSに提示したと記述している（第一次案（2月4日）、第二次案（2月6日）及び第四次案（3月5日））。しかし、GHQ/SCAP文書には、1946年12月時点で「会計検査院法改正取調委員会」の後継組織である「会計制度改正取調委員会」が作成したと推測される「会計検査院法の一部改正案要綱」（GHQ/SCAP Records 1946）が残されている。このことから、会計検査院は三度のみならず頻繁に会計検査院法の一部改正案をESSに提出し協議していたことが分かる。数ヶ月に及ぶ度重なる交渉により「全般的に言って、相互の理解は進んでいった」（池田1955:11）。

<sup>2)</sup> 「第四部会第一回会議事要録（昭和21. 7. 16）」（国立公文書館所蔵，請求番号：資00387100）。

<sup>3)</sup> 「第四部会関係配布資料 会計関係法規に付考慮すべき諸問題」（国立公文書館所蔵，請求番号：資00387100）。

<sup>4)</sup> しかし、法制局は会計検査院法の一部改正法案の第92回帝国議会提出を諦めた訳ではない。「第92回帝国議会提出予定法律案件名」（1947（昭22）年2月13日，国立公文書館所蔵，請求番号：平14内閣00016100）には、「会計検査院法改正案」が掲げられている。

当初、会計検査院が日本国憲法の施行にあたり会計検査院法の一部改正を要すると認識していた事項は「天皇直隸機関たる性格の変更と、出納官吏弁償責任判決制度の改正の二点」（小峰 1964 : 267）であった。しかし、会計検査院では、これらの改正を行うにとどまらず「検査の効果を行政に反映させる」改正を行うべきという意見が「最も強く押し出された」。これは「検査六十年の経験から出たむしろ悲願」（小峰 1961 : 57）であった。ESS も、会計検査院法の一部改正を巡る協議の初期段階から「これからの日本は民主国家として進んで行くのだから、会計検査も、もっと民主的なものにしなければならない。その点で現在の組織や作用についても、改善すべき余地があると思う。また、財政監督の徹底化のために、検査院の機能をもっと拡大強化した方がよい」（池田 1955 : 9）と会計検査院に示唆していた。このように、会計検査院法の一部改正にあたっては財政監督の徹底を目指す点において ESS と会計検査院との間にさほど隔隙はなかった。かくして会計検査院法の一部改正に向けた「クロス・ナショナルな連合」（ペンペル 1987 : 300）が形成されていった。

### 3 リゾーによる反論

1947 年 2 月上旬には会計検査院法の一部改正を巡る協議が終盤を迎えていた。GHQ/SCAP 文書には上述した第二次案の英訳である「Draft Amendment to Board of Audit Law #2（会計検査院法の一部を改正する法律案 #2）」が残されている（GHQ/SCAP Records 1947）。会計検査院は第二次案を修正の上、ESS の同意を得た上で法制局に内議した（2 月 8 日）。法案を法制局に持ち込んだのは「会計制度改正取調委員会」の委員長を務めていた東谷伝次郎（第二部長）、法制局側の主査は大蔵省から出向していた岩動道行であった。岩動（1985 : 162）は、会計検査院法の一部改正にあたって「政府の純粋な行政機関とは一歩離れた特別な位置づけに関する基本的な議論や検査対象、不当支出の是正方法、権限等の問題で激しい議論が行われ」と述べている。

岩動のいう「激しい議論」の結果、法制局から会計検査院に提示されたのが第三次案である（2 月 17 日）。しかし、会計検査院（1960 : 207）が後に「旧態依然」と評したように、第三次案は、「勅令」を「政令」に、「帝国議会」を「国会」に、そして「判決」を「決定」に改めるなど、会計検査院法のごく一部を手直ししたに過ぎないものであった。当然ながら GHQ/SCAP からは第三次案では不十分である旨が伝えられ、会計検査院は上述した第二次案をベースに第四次案を作成することになった。

GHQ/SCAP 文書には、この第四次案を巡って、ESS、日本の民主化政策を担った民政局（Government Section, GS）、法制局及び会計検査院の四者でなされた協議（3 月 5 日）のメモが残されている（GHQ/SCAP Records 1947a）。第四次案については、事務総長等の任用にあたり官吏の資格を求めるか否か、及び事務総長等を誰がいかなる手続で任用するか等について議論が行われていた。GS 次長のリゾー（F. Rizzo）は、法制局が第四次案における一部の表現に否定的であることを ESS から伝えられていた。宮内は、会計検査院法が「重要立法（fundamental legislation）」であるが故に、法案に課題が残されている以上は法案の今帝国議会への提出を見送りたい、「この法案提出を見送り、新憲法の施行に必要な改正だけを今帝国議会に提出できればベターだろう」と述べた。これに対し、リゾーは「予算の最終的決定権限（supreme power）が国会にある」という観点から、以下のように反論した：

「会計検査院法が重要な（basic）法律であるのは、新しい憲法の下で会計検査院の地位が変更されているが故である。会計検査院の地位は、憲法が会計検査院について何を規定しているかによってではなく、統

治部門相互の関係の変更によって変更されている。すなわち、国会の地位の変更、内閣の国会に対する地位の変更、そして会計検査院の国会及び内閣に対する地位の変更である…。会計検査院は従来有していなかった一定の地位を占めることになるのだから、会計検査院がその役割を効果的に遂行するには、新しい地位に対応した法律のもとで早く活動すればするほどよい。それ故、我々は、会計検査院法が会計検査院の地位を変更するために制定されるべき法律の一つだと考える…。新しい会計検査院法は新しい憲法が施行されるのと同時に施行されるべきである」。

つまり、会計検査院を取り巻く統治機構全体が変更されており、会計検査院が期待された機能を発揮するためには憲法の施行と同時に会計検査院法も施行されなければならない、というのである。これは、会計検査院法を正しく憲法附属法と捉える認識だといえよう。リゾーは、この発言の後に「会計検査院法の帝国議会提出を延期することには同意しない」と強く主張し、急転直下、会計検査院法の一部改正法案が第92回帝国議会に提案されることになった。会計検査院法が帝国議会最後の法律として可決・成立したのは3月31日16時過ぎ、衆議院解散の詔書が出される40～50分前のことであった(東谷・小峰1966:10)。リゾーによる反論がなければ、会計検査院法は憲法附属法として期待される役割を果たし得なかったかもしれないのである。

## おわりに

本稿では、GHQ/SCAP文書等を繙くことにより、占領期において会計検査院法が憲法附属法として正しく位置づけられ、帝国議会において改正されるまでの政治過程を辿ってきた。本稿で述べたことをここで要約しておこう。会計検査院法については臨時法制調査会の審議から除外されたため、会計検査院がESSと協議しつつ法案作成を進めた。会計検査院法の一部改正を通じて財政監督の徹底を目指す点では、ESSの見解と会計検査院のそれにさほど径庭はなかった。数ヶ月に及ぶ協議により、会計検査院とESSとの間には会計検査院法制定に向けた「クロス・ナショナルな連合」が形成された。法案協議が終盤にさしかかった頃、法案で用いられている表現を巡って法制局とESS・GSは対立していた。しかし、会計検査院を取り巻く統治機構全体が変更されており、会計検査院が期待された機能を発揮するためには憲法の施行と同時に会計検査院法も施行されなければならない、とGSが強く主張したことをきっかけとして、会計検査院法の一部改正法案が急遽帝国議会に提出されることになった。ここに至って、会計検査院法が憲法附属法として正しく位置づけられたといえよう。

さて、会計検査院は2010(平22)年に『会計検査院百三十年史』(会計検査院2010)を刊行し、2020(令2)年にはその改訂版(デジタル版)を公表した。多くの府省が『年史』の発行を取りやめる中で、『年史』を定期的に刊行し続け、自らの検査史に真摯に向き合おうとする会計検査院の姿勢は高く評価されてよい。しかし、『年史』に記されることを待ちわびている重要な史実もまだ残されているようである。

## 参考文献

- 芦部信喜, 高橋和之 他編 (2018) 『日本国憲法制定資料全集 (10) 臨時法制調査会I』 信山社出版。
- 池田修蔵 (1955) 『新しい会計検査の性格とやり方』 大蔵財務協会。
- 岩動道行 (1985) 「終戦後, 法制局解体までの十七ヶ月と回想」 内閣法制局百年史編集委員会編『証言 近代法制の軌跡: 内閣法制局の回想』 ぎょうせい。
- 大石眞 (2020) 『日本憲法史』 講談社。
- 会計検査院事務総長官房総務課編 (1960) 『会計検査院八十年史』 大蔵省印刷局。
- 会計検査院百三十年史編集事務局編 (2010) 『会計検査院百三十年史』。
- 小峰保栄 (1964) 『会計検査三十年』 全国会計職員協会。
- 小峰保栄 (1961) 『公会計雑話』 全国会計職員協会。
- 東谷伝治郎・小峰保栄 (1966) 「対談 あの人の人」 『会計と監査』 17 卷 1 号。
- T.J.ペンペル (1987) 「占領下における官僚制の『改革』——ミイラとりのミイラ——」 坂本義和, R・E・ウオード編『日本占領の研究』 東京大学出版会。
- GHQ/SCAP Records (1946) “Essential Points of Draft of Amendment to the Board of Audit Law (Dec 46)” (国立国会図書館憲政資料室請求番号: GS (B) 02147-02151) .
- GHQ/SCAP Records (1947) “Draft Amendment to Board of Audit Law #2” (国立国会図書館憲政資料室請求番号: GS (B) 02147-02151) .
- GHQ/SCAP Records (1947a) “Conference re Proposed Board of Audit Law (5 March 1947)” (国立国会図書館憲政資料室請求番号: GS (B) 02147-02151) .