

- (89) v. Arnim, a.a.O.(Ann.42), S. 670.
(88) v. Arnim, a.a.O.(Ann.42), S. 670.

平成七年七月十九日脱稿

- (69) Otto Rundel, Das Personal des Rechnungshofs — Voraussetzungen für seine Wirksamkeit, in: v. Armin (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 6), S. 151 ff., 165 f. を参照。会計検査院の組織を詳細に検討する彼は、「様々な領域で長期間の経験」を積み「学問的にも教育された専門家」としての質を備えた職員を前提とする。
- (70) Müller, a. a. O. (Anm. 27), S. 1280.
- (71) Müller, a. a. O. (Anm. 27), S. 1280 を参照。
- (72) Müller, a. a. O. (Anm. 27), S. 1281 を参照。
- (73) Müller, a. a. O. (Anm. 27), S. 1282 を参照。
- (74) Heuer / Dommach, a. a. O. (Anm. 59), Rdnr. 4 zu §41 BHO を参照。
- (75) Müller, a. a. O. (Anm. 27), S. 1281.
- (76) Heuer / Dommach, a. a. O. (Anm. 59), Rdnr. 1 f. zu §41 BHO を参照。
- (77) Heuer / Dommach, a. a. O. (Anm. 59), Rdnr. 1 zu Art. 110 GG を参照。
- (78) ベルリンLHO 四一条の規定は、内容的に同旨である。すなわち「第四項 議会および会計検査院の個別プランにおいては、一項および二項による措置は、それぞれ議長および院長によって行われる」のである（一項および二項による措置とは、制限される予算管理の措置である）。ベルリンの会計検査院の院長に対してのみ、ベルリンLHO 四一条による法律上の基本的状況のうえに、憲法に一致する（verfassungskonform）予算の自律性（これは、会計検査院を、予算執行への許されない行政介入から保護するものである）が認めらるべきである。この点で Müller, a. a. O. (Anm. 27), S. 1283 を参照。
- (79) Heuer / Dommach, a. a. O. (Anm. 59), Rdnr. 23 zu Art. 114 GG を参照。
- (80) Stern, a. a. O. (Anm. 7), 450.
- (81) Stern, a. a. O. (Anm. 7), 450.
- (82) Stern, a. a. O. (Anm. 7), 450 を参照。
- (83) Friedlich Klein, Die institutionelle Verfassungsgarantie der Rechnungsprüfung, in: Bundesrechnungshof (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 43), S. 133 ff., 143; Grupp, a. a. O. (Anm. 7), S. 97 を参照。
- (84) Klaus Vogel / Paul Kirchhof, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, 1973, Rdnr. 179 zu Art. 114 GG; S. Tiemann, a. a. O. (Anm. 3), S. 165; dies., Rechtsschutzproblem im Bereich öffentlicher Finanzkontrolle, DÖV 1975, S. 405 ff., 408 などが嚆矢であると思われる。
- (85) v. Armin, a. a. O. (Anm. 42), S. 669.

- (94) §88 Abs. 5 LHO Mecklenburg-Vorpommern; §88 Abs. 5 LHO Schleswig-Holstein.
- (95) Krebs, a. a. O. (Anm. 3), S. 207 f. ラント法に枠組みを与える財政会計総則法は「その四二条五項で、「会計検査院は、検査経験に基づいて、助言を行うことができる。詳細は法律で規律される。」と規定する。クレップスは、この規定を根拠に、義務的助言任務の許容性に関する疑念を表す。
- (96) Müller, a. a. O. (Anm. 27), S. 1279.
- (97) Ernst Heuer / Hermann Dommach, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand 1986, Anm. 98 zu Art. 114 GG.
- (98) Stern, a. a. O. (Anm. 3), S. 29. *ゆひに* v. Mutius, a. a. O. (Anm. 50), S. 32 を参照。
- (99) 我が国の会計検査院法三五条所定の審査制度は、現行法制度において会計検査院が国民と関わる唯一の接点であるといわれているように、民主主義の観点からも極めて貴重な制度であるが、会計検査院が審査請求に対する回答を義務づけられると、物理的に本来の検査業務が不可能になってしまうという現実もある。また、審査請求をできる「利害関係人」についても、文面では、審査請求の対象が「国の会計事務を処理する職員の会計経理」に関する事項であり、その判定を「主務官庁その他の責任者」に通知しなければならないとされていることから、直接に不利益を被る可能性のある契約の相手方ないし債権者・債務者が中心になるであろう。しかし、「利害関係人」をできるだけ広く解釈して、最終的には納税者にまで広げる基盤を整えるべきであると思われる。
- (100) Wittrock, a. a. O. (Anm. 16), S. 170.
- (101) Wittrock, a. a. O. (Anm. 16), S. 170.
- (102) Dieter Keller, Prüfungsaufträge und Unabhängigkeit der Rechnungshöfe, DÖV 1979, S. 705 ff., 706 を参照。
- (103) Müller, a. a. O. (Anm. 27), S. 1279 を参照。
- (104) Wittrock, a. a. O. (Anm. 7), S. 825 を参照。
- (105) Müller, a. a. O. (Anm. 27), S. 1279.
- (106) Erwin Adolf Piduch, Grundfragen der Finanzkontrolle, DÖV 1973, S. 228 ff., 230; Keller, a. a. O. (Anm. 64), S. 706; Stern, Der verfassungsrechtliche Status der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, in: Wolfgang Böning / Albert von Mutius (Hrsg.), Finanzkontrolle im repräsentativ-demokratischen System, 1990, S. 11 ff., 27 f.; Müller, a. a. O. (Anm. 27), S. 1279. なお、委託の引き受けの義務づけがなされることの代償として、国民代表に対する会計検査院のその都度の検査結果の公表（つまり年次報告に再現された検査結果のみならず）が考えられる。議会の情報需要に対しては、可能な限りこれによって対処する責務は会計検査院の側にも存するであろう。v. Arnim, a. a. O. (Anm. 53), S. 59.

- の改正試案を発表するが、彼も連邦議会での秘密投票による三分の二の賛成が必要であると考えていた。v. Arnim, Ein neues Organisationsstatut für den Bundesrechnungshof, 1984, S. 7 を参照。なお、立法過程においては、政府草案の中で、そもそもその規定のみが変更を受けるとなるが、議会にとっては秘密投票が導入されたことで一定の影響を保つことはできた。
- 21) Wittrock, a. a. O. (Anm. 16), S. 171.
- 22) Eickenboom / Heuer, a. a. O. (Anm. 17), S. 997.
- 23) Eickenboom / Heuer, a. a. O. (Anm. 17), S. 997 ff., 999 を参照。
- 24) Wittrock, a. a. O. (Anm. 16), S. 171.
- 25) Stern, Bundesrechnungshof und Finanzkontrolle aus verfassungsrechtlicher Sicht, DÖV 1990, S. 261 ff., 264 を参照。
- 26) Sigg, a. a. O. (Anm. 7), S. 57 f. を参照。
- 27) Udo Müller, Die institutionelle Unabhängigkeit der Rechnungshöfe, DVBl 1994, S. 1276 ff., 1277.
- 28) Stern, a. a. O. (Anm. 25), S. 264.
- 29) Blasius, a. a. O. (Anm. 7), S. 955.
- 30) Stern, a. a. O. (Anm. 3), S. 39.
- 31) Blasius, a. a. O. (Anm. 7), S. 960 を参照。
- 32) Stern, a. a. O. (Anm. 7), S. 424 を参照。
- 33) Hans Jürgen Fuhrmann, Die Geschäftsordnung des Bundesrechnungshofs, in: Zavelberg (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 3), S. 325 ff., 331.
- 34) Reinhold Zippelius, Allgemeine Staatslehre, 10. Aufl., 1991, S. 300.
- 35) Blasius, a. a. O. (Anm. 7), S. 955 など を参照。
- 36) Blasius, a. a. O. (Anm. 7), S. 955; Vialon, a. a. O. (Anm. 14), Anm. 2 zu §124 RHO など を参照。
- 37) Wittrock, a. a. O. (Anm. 16), S. 170.
- 38) Wittrock, a. a. O. (Anm. 16), S. 169.
- 39) Blasius, a. a. O. (Anm. 7), S. 958. トリジマスによれば、「Hof」は最高裁判所を表示する用語であり（基本法九五条、連邦憲法裁判所法一条一項）、会計検査院が「Rechnungshof」であることから、合議制はある程度推測することができるが、他方「Mitglieder」という表現から合議制を引き出すことは、やや明確性を欠くという。
- 40) Stern, a. a. O. (Anm. 3), S. 36.

1989, S. 17 ff., 18.

7) Klaus Grupp, Die Stellung der Rechnungshöfe der Bundesrepublik Deutschland, 1972; Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 407 ff., 410 ff.; Wolfgang Sigg, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1983, S. 16 ff.; Karl Wittrock, Warum muß Finanzkontrolle unabhängig sein?, DVBl 1984, S. 823 ff., 824; Hans Blasius, Der Rechnungshof als körperschaftlich-kollegial verfaßte unabhängige Einrichtung, JZ 1990, S. 954 ff., 956 f.; Zavelberg, 275 Jahre staatliche Rechnungsprüfung in Deutschland, in: ders. (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 3), S. 43 ff. 以下参照した。

8) Wittrock, a.a.O. (Anm. 7), S. 824.

9) Stern, a.a.O. (Anm. 7), S. 411.

10) Zavelberg, a.a.O. (Anm. 6), S. 17 f.

11) Blasius, a.a.O. (Anm. 7), S. 956 以下参照。

12) Blasius, a.a.O. (Anm. 7), S. 956.

13) Blasius, a.a.O. (Anm. 7), S. 956.

14) Friedrich Karl Vialon, Haushaltsrecht, 2. Aufl., 1959, Anm. 1 zu §124 RHO 以下参照。

15) Vialon, a.a.O. (Anm. 14), Anm. 2 zu §126 f. RHO.

16) Wittrock, Das Bundesrechnungshofgesetz im Lichte historischer Rückblende, in: Theo Pirker (Hrsg.), Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung, 1987, S. 155 ff., 168 以下参照。

17) 事前作業や法律草案の試みは約二〇年前から行われていた。Peter Eickenboom / Ernst Heuer, Das neue Bundesrechnungshof Gesetz, DÖV 1985, S. 997 ff., 997.

18) なかでも予算委員会および決算審査委員会がイニシアティブをとったものであるが、決議の際には、新法が会計検査院による連邦議会の援助を重視し、会計検査院の組織権にも考慮したものであることと要求がなされた。Eickenboom / Heuer, a.a.O. (Anm. 17), S. 997.

19) SPD草案は BT-Drs. 10/2929、連立与党草案は BT-Drs. 10/3204、政府草案は BT-Drs. 10/3323 を参照。

20) Eickenboom / Heuer, a.a.O. (Anm. 17), S. 999. を参照。例えば、政府および連立与党の草案によれば、なるほど連邦議会および連邦参議院に選出権を認めたが、提案権は政府にのみ帰属し、承認の際の秘密投票も盛り込まれていなかった。これに対して SPD 草案は、連邦議会が、秘密投票のうえ三分の二の多数で選出するとしている。学説上フォン・アルニムも自ら

は、我が国にも大いに参考になると思われる。もちろん、我が国の場合には、憲法裁判所は存在せず、また、行政事件訴訟の機関訴訟は法律に認められた場合に限られるため、会計検査院がドイツの場合と同様に司法上、自己の独立性を主張することはできないであろう。しかし、憲法上の保障を最重要視し、それをあくまで貫徹しようとするドイツの論者の姿勢は高く評価すべきである。

合規性コントロールを中心とした、行政活動の一環に組み込まれるような古き良き時代の「会計検査」は、憲法が予定する「財政コントロール」に全くそぐわない。会計検査院が本来果たすべき機能を実効的に実現しようとするれば、独立性の危殆化は避けられない。しかし、危殆化された独立性を再び確保しない限り、「財政コントロール」の実現もおそらく不可能である。

注

- (1) Hans Herbert von Arnim, *Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip*, 1988, S. 113.
- (2) v. Arnim, *Grundfragen der Kontrolle von Gesetzgebung und Verwaltung*, DÖV 1982, S. 917ff., 922f.; ders., a.a.O. (Anm. 1), S. 113 ff.
- (3) Susanne Tiemann, *Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes*, 1974, S. 170 f.; Walter Krebs, *Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen*, 1984, S. 212; Klaus Stern, *Die staatsrechtliche Stellung des Bundesrechnungshofes und seine Bedeutung im System der Finanzkontrolle*, in: Heinz Günter Zavelberg (Hrsg.), *Die Kontrolle der Staatsfinanzen — Geschichte und Gegenwart 1714-1989*, Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preubischen General-Rechen-Kammer, 1989, S. 11 ff., S. 32 ff.
- (4) v. Arnim, *Grundprobleme der Finanzkontrolle*, DVBl 1983, S. 664 ff., 669.
- (5) v. Arnim, a.a.O. (Anm. 2), S. 924.
- (6) Zavelberg, *Von der Rechnungsprüfung zur Finanzkontrolle*, in: v. Arnim (Hrsg.), *Finanzkontrolle im Wandel*,

ための正当性の基準が漠然としていなければならないほど、正当な決定のための組織づくりおよびその運用過程における独立性を確保することがますます重要になる。会計検査院の場合、個々の場合の決定の基準は特に漠然としているので、また裁判所の場合よりはるかに漠然としているので、会計検査院の独立性の確保も、特に強く考慮されなければならないのである。⁸⁷

ところで、日本の会計検査院も、憲法により直接設置を要求された機関である（九〇条）。また、同条二項は、「会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定める。」と規定し、それを受けて制定された会計検査院法は、その一条で「会計検査院は、内閣に対し独立の地位を有する。」と定める。このように憲法で直接に設置を命じられ、憲法改正なくしてはその廃止が不可能であるほどの強い存在根拠が与えられた趣旨に鑑み、会計検査院は行政組織に組み込まれるものではなく、単に法律上だけでなく憲法上もその独立性が要請されていると解される。また、会計検査院には、最高裁判所や国会の両院と同様、規則制定権が与えられている（会検三八条）。さらに、主要な事項に関して会計検査院としての意思決定を行うのは、合議機関としての検査官会議であるが、それを構成する三人の検査官は、両議院の同意を経て内閣が任命する（同法四条一項）。検査官は、一定の法定事由に該当する場合は意に反してその官を失うことはないなど（同法八条）、裁判官にも匹敵する強い身分保障がなされている。独立性が憲法上明記されていない点、および身分保障を受ける検査官が三人と少ない点を除けば、法規定としては、ドイツの場合と同様、かなり会計検査院の独立性に配慮がなされているといえる。しかし、問題はその実質をどう確保するかである。

今後、我が国でも、経済性検査の必要性の増大、および議会や国民からの情報需要の増大、しかもそれらに現今性・政治性の要素を加味することの要請が高まってくると、立法者も予想していなかったであろうような独立性をめぐるドラステックな問題が生じてくると思われる。その場合には、そこまで見据えた形で行われているドイツの議論の状況

あらゆる侵害の阻止のためには、会計検査院は政府とは異なった場所に所在を置くべきとする考え方である。これは今日のドイツでも受け継がれ、連邦会計検査院がボンやベルリンではなくフランクフルトに居を構えること自体に意味があるとするのである。ちなみに、連邦憲法裁判所もカールスルーエという小さな町に置かれている。しかし、これまで検討してきたことから窺えるように、ドイツでは、会計検査院の独立性の実質的な側面にも大きな関心が払われている。独立性はコントロールの生命線であり、有効なコントロールの前提条件と言われる所以である。

連邦会計検査院の構成員は、基本法一一四条二項一文によって裁判官的独立性を有する。そして、独立性の保障を明示的に連邦会計検査院の構成員にのみ関連づける。ところが、この規定の意味は、会計検査院には組織としても独立性を保障し、総じて会計検査院の任務遂行を確保することにある。この点は、裁判所とも一致する。しかしながら、会計検査院およびその構成員における実際の独立性の確保は、裁判所におけるよりも難しい面がある。⁸⁶これは、次の理由から生じる。まず第一に、会計検査院およびその構成員は、自己のイニシアティブに基づいて活動するからである。会計検査院はすべての検査素材を調査することは不可能であり、それゆえ特定の領域に制限しなければならないので、会計検査院は自ら、どこで活動「しない」かをも決定するのである。そして第二に、会計検査院は、法的包摂のみならず経済性の評価をも行わなければならないからである。なるほど、裁判所も今日、もはや包摂に制限されえない。条件プログラムと並んで、裁判所は、ある程度まで目的プログラム化された条文をも審査の対象としなければならない。しかし、会計検査院の場合には、経済性の評価は、裁判所と比べれば、質的にも量的にもはるかに大きなウェイトを占めている、あるいは占めるべきである。

このことから、会計検査院は、検査素材の選択の点で、および判断の点で、裁判所より程度の高い自由性・裁量を有するということが導かれる。その場合には、会計検査院の独立性もいっそう重要になるのである。個々の場合の決定の

に会計検査院が該当するかという点、答は否とされてきた。なぜなら会計検査院は、国家嚮導的な決定をするのではなく、単にコントロールを行うだけ、すなわち、他の最高の国家機関のために検査したり報告するだけで、強制力はないのである。したがって会計検査院は、憲法機関性のために必要な本質的な属性を欠くと考えられてきたのである。⁸² 会計検査院は、実質的には憲法機関ではないとされるので、連邦最高機関としては、機関争訟を提起できないことになる。⁸³ 従来は、この見解が通説であった。

しかしながら、会計検査院が機関争訟を提起する際に、その意味での連邦最高機関としての憲法機関にならなければならぬのかどうか問われなければならない。というのも、基本法九三条一項一号によれば、機関争訟は、連邦最高機関のみならず、基本法の中で固有の権利を有している「他の関係機関（anderer Betreffiger）」も機関争訟を提起できる仕組みになっているからである。会計検査院は何も連邦最高機関としての憲法機関とならなくとも、たとえば基本法一四條二項により、検査および報告の任務が権能として与えられた「他の関係機関」とされれば足りるのである。近時では、このように解して、連邦憲法裁判所に機関争訟を提起することを可能と解する説が有力になっている。⁸⁴ この考え方に従えば、連邦会計検査院は、たとえば議会もしくは政府、または大蔵大臣により独立性が脅かされた場合でも、それに対抗する司法上の手段が開かれているのである。

おわりに

会計検査院の独立性の意義は、外面的に古典的なベルリン＝ポツダム原則によく表れている。⁸⁵ この原則は、独立性の

したがって、会計検査院の検査業務遂行過程における独立性の確保のため、連邦会計検査院の院長には、連邦議会の議長や連邦憲法裁判所の長官と並んで、大蔵大臣に対する特別な地位が認められるべきである。⁷⁸ もちろん、会計検査院にも経済的予算運営に対する責任があるが、それを尽くした上でなお大蔵大臣が予算執行の差止めを命じるときには、会計検査院には、この命令の内容を会計検査院の憲法上の任務の具体的な必要性で測り、出された命令に対抗する権限が帰属しなければならぬ。そう考えなければ、政府が行政上の権限で公的財政コントロールの領域に影響を及ぼすことを容易に認めることになるからである。

3. 会計検査院の独立性の侵害に対する裁判上の保護

最後に、憲法上保障された会計検査院の独立性が他の機関によって侵害される場合、会計検査院には司法上、自己の独立性を確保できる手段が留保されているかが問題となる。具体的には、基本法九三条一項一号によれば、連邦最高機関は連邦憲法裁判所に機関争訟を提起できる仕組みになっているが、会計検査院もこれを提起することができるかという問題である。

ここで「連邦最高機関」とは「憲法機関のみ」と一般には考えられている。⁷⁹ そこで、会計検査院がこの意味における憲法機関かどうか問題となる。通常、憲法機関とは、憲法学上いわゆる実質的な意味における憲法機関のことである。そして、実質的な意味における憲法機関とは、一般的に言って、憲法によって設立される最高の国家機関で、固有の権能が与えられ、その行動によってまさしく国家を形成し、かつ、その統一性を保障するような国家機関をいう。⁸⁰ 言い換えれば、政治的形成のために最高の国家レベルに存する機関が憲法機関なのである。⁸¹ はたして、この意味での憲法機関

トの削減が、検査職務における憂慮すべき状況を作り出したことも事実のようである。それゆえここで、衝突する二つの憲法原則、すなわち、一方における予算均衡（Haushaltsausgleich）の原則（基本法一一〇条）と、他方における会計検査院の独立性の原則（基本法一一四条）との調整が行われなければならない。

まず、条文からも窺えるように、BHO四一条による行政上の節約措置が、そもそも会計検査院へも適用可能かどうかは、検討の余地がある。BHOの文言は、会計検査院に言及していないからである。そこには、協議が求められ得る関係者として、「所轄大臣」が挙げられている。また、財政会計総則法（Haushaltsgrundsatzgesetz、以下、HGRG）は、そもそも大蔵大臣と予算差止めに関係する大臣との協議の問題には答えないままでいる（二五条）。これに対して、BHOの暫定管理規則一一九条二号は、BHOの諸規定は、他の最高官庁に対しても適用可能なものと見なす。つまり、もし会計検査院の個別予算が差止められる場合には、大蔵大臣は会計検査院とも別個に協議しなければならない、というのである。しかし、比較的明確に規定された法律上の名宛人の範囲を行政規則によって拡張することは、法的には疑義が残る。¹⁴

次いで、BHO四一条の規定は、予算調整に対して大蔵大臣が全責任を有することの表れである¹⁵と見ることができ。つまり、歳入面における税込不足または歳出面における予見不可能な需要が予算均衡を重大に脅かすおそれがある状況において、予算執行の際の歳入と歳出の均衡を達成することを可能にすべく、大蔵大臣に、計画に適合した予算執行への介入の手段を認めていると解される。¹⁶これに、BHOによる予算案の提案段階における会計検査院、議会、裁判所に對する特別な配慮（二八条三項、二九条三項）を併せ考えると、大蔵大臣の執行介入権限は、あくまで政府の予算執行に向けられていると解すべきである。¹⁷会計検査院の憲法上の地位に関する議論からも、会計検査院が政府の一員と見なされるという結論を導くことはできない。

されていると考えるならば、それを可能にするだけの予算が必要である。

いずれにしても、次の二つの点は確認されなければならない。すなわち、第一に、立法者は、常に会計検査院の作用能力を、任務遂行にふさわしい人的および物的装備によって保障するよう義務づけられている、ということである。予算立法者が、会計検査院に対して、必要不可欠な手段の拒否によって、コントロール任務の事物適合的な遂行を困難にするならば、この決定は、違憲性または違法性を帯びることになる。そして第二に、予算手段の供与または不供与に関する決定は、決して会計検査院に対する制裁の手段またはその他の弾圧の手段として行われてはならない、という点である。とりわけ、会計検査院は立法者のコントロールをも行わなければならない。予算の削減がそれに対する制裁手段としてなされることは、厳に慎まなければならない。¹¹

(2) 会計検査院の予算執行の制限と独立性

さらに、立法者の予算策定と並んで、行政府による個別的な決定が、会計検査院の独立性と抵触しないかどうか、問題となることがある。財政会計法が緊急的な措置として予算の支出超過の際規定する、予算の執行に対する行政上の差止めがそれである。すなわち、BHO四一条によれば、連邦大蔵大臣は、歳入または歳出の展開が必要とする限りで、所轄大臣との協議 (Bemehen) のうへ、義務が引き受けられるかどうか、あるいは支出がなされるかどうかにつき、同大蔵大臣の承諾に係らしめることができる、のである。

これまで、多くのドイツの会計検査院は、實際上、この「行政上の」予算管理規定の影響を妨げること腐心してきたという。¹² また、関係する会計検査院は、やむなく定員ポストの削減、ポスト補充の差止め、昇進の差止めなど人的節約に関する自主規制によって、同規定の適用を免れてきたという。¹³ しかし、このようなポスト補充の差止めまたはポス

および検査方法を独自に決定することの自由性において制限を強いることになりかねない。

理想的には、会計検査院は、人的および物的に、国家のすべての予算事象および経済事象をその都度、その範囲と処理形式に応じて再構成し、かつ判断できるほどに備えることが望ましいかもしれない。その場合には、会計検査院の構成員および職員は、数においても知識および能力においても、国家の予算執行および経済運営を全体において把握し、模範的に詳細にわたって検査する状況におかれることになる。

しかし、国家の財源は、可能な限り有効に使用しなければならない。もちろん会計検査院もその例外ではない。否、コントロール機関としての会計検査院には、他の国家機関との比較では特に抑制的に経済運営する努力が前提とならう。なぜなら、そのような努力なくしては、客観的見解としての説得力が減退するであろうからである。他方、財政コントロールは会計検査院によってのみ行われるわけでない。むしろ、システムとして他機関との有機的な連携が図られなければならない。しかも、会計検査院の財政コントロールには予防的機能や情報提供機能も備えられるべきであり、そうであれば、会計検査院のみに、すべての財政活動をカバーする陣容を整えることはかえって不要かつ非効率なものとなるらう。

それでは、いかなる装備が適切であるかは、会計検査院に課された財政コントロール任務から規定されるべきものである。⁶⁹ すなわち、会計検査院の予算上の人的および物的手段は、会計検査院に委ねられた憲法および法律上の機能の実現を、量的にも質的にも可能にする水準が分岐点になると考えられる。会計検査院自身の経済的運営の努力にもかかわらず、手段の不足に起因する欠缺（Lücken）や偶然性（Zufälligkeit）が強いられるならば、⁷⁰ それは必要な水準を割っている」と評価されざるを得ない。現代国家の非常に多様な任務の中、およびそれぞれ質的に高度化された対象の中で、会計検査院に対して、国政上関心が高くかつ評価の困難な事項に関する専門的知識に基づいての客観的所見を絶えず要求

そもそも会計検査院は、客観的な財政コントロールの任務を、とりわけ相対立している側の影響力から保護されたときにのみ、確実に実現することができる。このことは、憲法および法律によって保障された会計検査院の独立性が絶えず厳格に考慮されなければならないということの意味する。しかし、ここで批判されている義務規定は、適切な解釈なしには、会計検査院の独立性およびその作用能力を危殆化させるものとなろう。これは、憲法が予定する財政コントロールとは相容れないものがある。⁶⁸

2. 会計検査院の予算策定および予算執行の制限と独立性

(1) 会計検査院の予算策定の制限と独立性

次に、財政コントロールの独立性は、他者からの直接的な影響力から保護されることで十分であるわけではない。独立性は、会計検査院の活動を支える人的・物的手段となるところの予算の策定およびその執行の段階においても問題となる。つまり、いくら業務配分や人事、検査計画やその実施の点で会計検査院に独立性が認められても、予算が付かなければそれは画餅に帰すからである。ドイツでは、独立機関としての会計検査院には予算編成上の法的配慮がなされている。すなわち、会計検査院の予算草案については会計検査院の院長に提案権が帰属し、その提案の変更が会計検査院の院長に承認されない場合には、大蔵大臣によって政府に報告されなければならない。また、予算草案が会計検査院の院長の提案と異なり、これに院長が承認を与えないとき、一致を見なかった部分の提案が変更されないうままに、予算草案に添付されなければならない（いわゆる「二重提案 (Doppelvorlage)」、BHO二八条三項および二九条三項参照）。しかし、それにもかかわらず、会計検査院が任務達成のため必要な予算手段を獲得できない場合には、会計検査院に、検査対象

べき連邦会計検査院の責務も導かれる。しかし、独立性（専門性・客観性）の保持のため、そこに一定の憲法上の限界が生じることも尊重されなければならない。⁶⁴ 会計検査院の検査計画に基づいた包括的かつ客観的な検査経験およびそれに基づく意思決定が、議会への助言および情報の基礎となるのであるから、会計検査院の独立性を曖昧にしないことは、かえって議会の重大な関心にも対応することになると考えられる。

（3）多数派政党からの義務づけと会計検査院の独立性

もし、会計検査院の検査および助言のキャパシティが非常に制限された状態であれば、議会および政府は、理論的のみならず実際上も、鑑定任務の義務づけによって、他に意図された任務の遂行を妨げることを自由に行い得ることになるであろう。⁶⁴ 少なくとも検査活動の継続性は途切れ、もともとの計画は延期されなければならない。もっとも、ラントにおける義務づけの規定は、これまで慎重に、かつ各機関の責任を自覚した上で適用されてきたという。⁶⁵ しかし、それにもかかわらず、このような規定が存在することで、常に潜在する危険にさらされているともいえる。それゆえ、助言に関する規定は、依頼に応じることがどうかをその都度の裁量にしたがって決定する権限が会計検査院に帰属している場合にのみ正当化されると考えられる。⁶⁶

反対に、仮に潤沢な予算により検査のキャパシティが会計検査院の自由になるという場合でも、右に述べたことに何ら変わりはない。なぜなら、なお重要な次の観点が否定されないからである。すなわち、選ばれたその都度の多数派政党の委託によって、会計検査院の活動は、いつでも特定の政治的方向に押しやられ得る、⁶⁷ という点である。それは、会計検査院を現今の政治的関心の道具にし、また会計検査院の検査活動に決定的な影響を及ぼしかねないのみならず、会計検査院の活動自体からも理性的・合理的要素を取り去る可能性がある。

険をも生み出し、これは、会計検査院の決定の自由性が検査のイニシアティブおよび範囲に関して制限されることに行き着く。そうになると、会計検査院はもはや活動の自由な選好を設定することができなくなり、義務づけによって会計検査院の活動が、まったく特定の方向に描かれる恐れがある、⁶⁰⁾ というのである。

会計検査院の全体の検査業務は、システムの計画され、かつ組織化されて初めて有効なものとなる。そして、それに基づいた検査活動および報告活動こそが、憲法が予定する会計検査院の財政コントロール機能をよりよく実現できることは決して否定できない。

(2) 議会の関心への対応と会計検査院の独立性

しかし、とりわけ議会が、権力構造の中で、他の国家機関に対して民主性の点で優位にあるということも否定できない。しかも、助言を会計検査院に要求する議決は、議院内閣制において完全に正当化されるべき特定の関心が基礎にあるとも考えられる。たしかに、議会の関心に可能な限りタイムリーに会計検査院の所見を表明させることは、学説上も強く要求され、財政法改革の意図したところでもある。民主主義の観点からも好ましいことはいままでもない。

しかしそれでもやはり、直ちに助言の義務化を正当化することはできない面もある。⁶¹⁾ なぜなら、会計検査院は、専門的・客観的見解を述べるためには、業務の過程での政治的機関の間接的影響からも自由な状況に置かれていなければならないからである。⁶²⁾ もし、議会の委託および依頼が集中することによって、会計検査院の業務能力に異常な負担が加われば、会計検査院に憲法によって委ねられた予算の執行および経済運営の検査が困難に、あるいは不可能になることは明らかであろう。これによって検査の予防的な効果も侵され得る。

なるほど、基本法一一四条により課された財政コントロールの任務を実現するためには、議会や政府の関心に応える

かし、多くのラントの財政会計法が、議会または政府に対して会計検査院への拘束的な鑑定要求の権限を与え、さらに、いくつかのラントが、議会に特別重要事項における情報提供（特別報告）を要求する権限を付与する。⁵⁴ また二つのラントは、議会に対して、特に表示された事項に関する検査任務を付与する権限を認める。⁵⁵ 現代国家において、また財政的危機に直面する国家においては、具体的な行政活動が及ぼす財政上の影響に関する専門的意見・鑑定に対する需要は増大してきている。議会や政府の要求に必ず会計検査院が鑑定意見として回答するという制度の保障は、まず一方で、このような現実に適するものでもある。議会や政府の関心にストレートに応えるということを通して、議会や政府も、財源に対する効率的な使用やそのコントロールに強い関心を寄せるかもしれない。

ところが、このような助言の義務づけは、他方で会計検査院およびその構成員の独立性と抵触するおそれもある。すなわち、独立性は、コントロール活動の種類、内容、および範囲の選択権とも密接に関連し、検査・報告・助言が会計検査院の「裁量」の中にあるということの意味する。⁵⁷ しかし、議会および政府の要求に基づいて会計検査院が特定の問題に対する鑑定を用意しなければならぬとなると、いかなる対象を、いつ、どこで、どのように調査するかを会計検査院自ら決定することが許されなくなるのである。⁵⁸

会計検査院に対する助言の義務づけは、連邦法上は、なされていない。むしろ、BRHG改正時には意識的に放棄されたのであった。文献上の見解も、義務規定には、こぞって反対する傾向が見られる。まず、ホイヤーによれば、助言の憲法許容性の本質的前提は、それが連邦会計検査院の裁量の中にあるということである。したがって、行政府も立法府も、会計検査院に拘束的効果をもって助言任務を与えることはできない。さもなくば、憲法上保障された会計検査院の独立性に反して、会計検査院の検査計画を侵害する可能性を行政府および立法府が持つことになるであろうからである、というのである。⁵⁹ また、シュテルンによれば、任務の義務づけは、会計検査院による共同統治および共同決定の危

も相対的に高いものがあると想像される。そうであるとすれば、もちろん完全に批判から取り出されるわけではないが、しかし、外界に許容される蓋然性も高い。外界の同意は、決定が貫徹されるわけではない会計検査院のような機関にとっては、サンクションをもって決定を補強し貫徹することができ組織にとってよりも、ある意味では重要である。まさにこれは、個々の構成員の裁判官の独立性に裏打ちされた会計検査院の言明でなければ得ることはできないであろう。したがって、①構成員の裁判官の独立性、②合議制原則、③院長と他の構成員との同等性、この三者が確立されることによつて初めて、そこに専門性・客観性・説得力を媒介として、④「会計検査院の独立性」が実現されるといえる。そしてそうすることで、会計検査院を、機能的に「公益の解釈者」として、あるいは自己の租税がいかに取り扱われるかを知る権利をもつ「国民の利益管理者 (Interessenverwalter der Allgemeinheit)」として、あるいは個別的利益を超えたコントロールを行う中心的機関として理解することができる。

三. 会計検査院の独立性をめぐる法問題

1. 議会および政府の要求に基づく会計検査院の助言義務と独立性

(1) 助言任務の義務づけと会計検査院の独立性

BHOによれば、連邦会計検査院は、検査の経験に基づいて、議会および政府に助言を行うことができる(八八条二項)。本来、議会または政府に対して助言を行うか行わないかは、会計検査院の裁量に委ねられるべきものである。し

た財政コントロールの業務の決定および実施において、会計検査院の他の構成員と比例を欠くほどの強い権限を備えられてはならない。たとえば、賛否同数の場合を除いて院長の投票が決着を付けるような、または院長の決定的な影響が保障されるような規律は、構成員の裁判官的独立性の観点からも合議制原則の観点からも、疑わしいものといわざるを得ないであろう。⁴⁷そこには名ばかりの「協働」が存在するのみである。あくまで構成員の「裁判官的」独立性は、法秩序全体の重要な原則の一つである。会計検査院の独立性が院長の職務と不可分に結び付けられ、かつ院長に中心がおかれるならば、会計検査院の独立性の基盤も軟弱なものとなることが確認されなければならない。⁴⁸

4. 会計検査院の独立性

以上のことにもかかわらず、会計検査院の独立性に関する従来の議論は、「会計検査院」の決定が実際に独立的に行われ得るかどうか、ということにポイントがおかれていたように見受けられる。いわば「外界」(Außenwelt)、つまり周囲の環境との関係について考えられてきたのである。⁴⁹もちろん、その重要性は強調されこそすれ、否定されるべきものではない。前述のように会計検査院は、権力分立および権力コントロールにおける中立的な重心の役割を割り当てられる。これは、会計検査院の独自性は、外界の議会および政府に対して存することを意味するのであって、これが決して重要性の点で劣ることはない。しかしながら、構成員のそれを考えない独立性は、当該組織の真の独立性の保障にはなり得ないことは、右に述べた通りである。ドイツの憲法裁判所の実際的な強みが、その水準の高さに帰着するのみならず、合議制、つまりその決定形式(Entscheidungskultur)に帰着すると指摘されることがある。⁵⁰たしかに、委員会によって、規則で秩序づけられた討議に基づき複数人で行われる決議は、専門性・客観性・説得力の点で、独任性の場合より

3. 院長の地位

院長および副院長は、連邦政府の推薦に基づき、連邦議会および連邦参議院が秘密選挙で選出し、連邦大統領が任命する（BRHG五条一項）。前述のように、改正前までは、この院長の選出・任命の方法が、会計検査院の独立性との関連で議論を呼んでいた。すなわち、それまで「院長」および「副院長」は、なるほど連邦大統領によって任命されるが、しかし政府（連邦大蔵大臣の副書に基づいて）によって提案されていた。また、その他の構成員の任命およびその昇進が会計検査院の院長の提案に基づいて、連邦大蔵大臣の副署の下で行われるということになっており、連邦会計検査院の独立性の侵害は、まさにこの点に起因すると思われるのである。⁴² さらに、会計検査院の院長は、だれがどの検査領域を指揮し、どの検査官を検査分野長に割り当てるかについても決定する権限をもっていた。それによって、コントロールされるはずの政府が、「間接的に、財政コントロールの大枠に影響を及ぼす一定の機会」⁴³を有していたといえる。マンによれば、会計検査院の院長には、連邦およびラントにおいてほとんど一貫して、その都度の政権政党の構成員、しかもその任命前はしばしば省庁の官僚機構のなかで幹部の地位を占めていた者が任命されていたというのである。⁴⁴ ドイツでは、このような、政府・政権政党・会計検査院の結び付きの形態は、会計検査院およびその構成員の独立性を侵すものと評価されていたのである。

院長の地位も、他の構成員の裁判官的地位を定める憲法上の状況を基本に考えられる必要がある。裁判官の地位の本質的特徴は、実質的な独立性、つまり、裁判官がその決定を命令に服することなく行うときにのみ保障されるところの独立性である。⁴⁵ なるほど会計検査院の構成員は裁判官ではない。⁴⁶ しかし、とにかくも構成員は独立性を備えられて、財政コントロール権限の行使を妨げられないという地位を付与されている。したがって院長は、検査・報告・助言といっ

付随する。すなわち、①安易な妥協が行われてもわからないこと、②論争点が外部にわからないこと、③匿名性によって（特に秘密決議の場合）もたらされる責任性の欠如、そして、一般的に、④手間のかかるもの、ならびに多くの人的および時間的な負担を伴うもの、と評価されるのである。³⁶

しかし、合議制原則は、やはり会計検査院の独立性と関連して捉えられなければならない。同原則は、プロイセンの伝統に対応する。フリードリヒ・ヴィルヘルム一世は、これを、すでに彼によって設立された総合会計局に対して導入した。さらに、上級会計局に関する法律草案における同原則導入の動機は、合議的決定、つまり多数人によって行われる決定によって一面的な見解が排除されることに求められた。³⁷ 合議体による決定は、一面的な政治的影響および決定に対する保護でもあると考えられたのである。一九八五年のBRHG改正過程において、連邦会計検査院およびその構成員にとって重要であったのも、基本法によって保障された連邦会計検査院の構成員の独立性を、組織内部においても適切な規定を通して、できる限り確保することであった。³⁸ そのためには、同原則が、単に会計検査の活動領域において確保されなければならないのみならず、その前提である会計検査院の組織自体およびその人的な決定に際しても確保されていなければならない。この関連で重要な、業務配分や人事は、それまでRHO一二四条により、専ら院長の権限とされていたのに対して、新しいBRHGでは、行われるべき決定について、大評議会の承認を得たうえで院長が定めることとされたのである（七条一項）。

なお、ラテン語の「collegium」に由来する「Kollegium（合議体）」は、同じ職務または同じ状況にある人物の集まりを意味する。³⁹ したがって、合議体構造（Kollegialstruktur）にとって特徴的なのは、当該機関の構成員のもつ権限の同等性である。⁴⁰ 仮に合議体の長が、会議の招集、議事日程の作成、審議の司会などの権限を有したとしても、それはあくまで形式的権限であって、そのことで以上のような構造および法的状況の本質が何ら変わるわけではないのである。⁴¹

かくて、基本法は、たしかに構成員の裁判官的独立性のみしか規定していないが、これを保障することで、会計検査院の組織としての独立性をも保障しようとしているのである。このように考えると、会計検査院を組織としてその独立性を保障するよりも、構成員の裁判官的独立性を保障する方が、おそらく、憲法の規定の仕方としては、より適切な選択であったと思われる。

2. 合議制

合議制は、なるほど構成員の独立性の保障の前提ではない。むしろ独立性は、それぞれ個々の構成員にとって独任的に決定権限を有することによって、もっとも良く保障される。³⁰しかし、新しいBRHGは、構成員の独立性と合議制原則の関係については、構成員の独立性を侵さない限りにおいて可能な限り有効な任務が遂行されるべく、合議制原則に優位を与えたのである。³¹こうして同原則の優位がいったん導入されたならば、それは、会計検査院の決定に必要な手続に対してすべての構成員の同程度のおよび同権限の関与が保障されるように構成されなければならない。³²つまり決定に関与するすべての構成員の「声」には、原則として同じ「重み」が帰属しなければならぬ。それゆえ「作用レベルに応じて段階づけられた個々の構成員の責任」³³は、法的には排除されなければならない。

ところで、合議制原則は、機関内部における権力コントロールのひとつの方法である。³⁴そのメリットは、①議決に先立つ徹底的な審議が行われること、したがって、②専門的知識に基づく論点をほぼ網羅された形での考慮がなされること、それゆえ、③恣意的決定の可能性が低いこと、さらに、④外部に対しては全員一致の体裁をとれること、ならびにそれらから帰結される、⑤決定の説得力、などに求められる。³⁵これらのメリットには、当然のことながらデメリットも

独立性についてしか述べておらず、連邦会計検査院の組織としての独立性については触れていないからである。例えばベルリンの憲法（八三条一項…「任務の遂行に際して独立の会計検査院が…」）やハンブルクの憲法（七一条一項…「独立で、法律にのみ服する会計検査院によって…」）のように、構成員の独立性には触れずに会計検査院の独立性を規定する例もある。しかし、規定の仕方だけを理由として、基本法が会計検査院の組織としての独立性には無関心であるとは結論できない。むしろ、制度の独立性のみが保障されているとするならば、会計検査院の内部的構造は広範に自由に形成されてもよいと解釈される余地が残るであろう。²⁵ 内部の形成可能性、とりわけヒエラルヒー構造の導入は、会計検査院の個々の構成員に裁判官的独立性が保障されるところで、かなりの制約に服するのである。

そればかりでなく、会計検査院の構成員の裁判官的独立性は、会計検査院の制度的独立性の実現をも左右する要因を含んでいる。²⁶ すなわち、まず第一に、それに基づく検査の方法や確定の専門性、および判断の中立性によって、会計検査院全体の業務の客観性を確保することになる。そして第二に、検査の実施や意思決定は実質的に他者からの指示から完全に自由に行われなければならないことを意味するが、それは内部的にはもちろん、外部から、つまり立法府、行政府、司法府に対しても妥当する。その最も重要な役割は、検査対象の選択の際に果たされる。会計検査院は、決してすべてのコントロールの素材を調査することはできないので、選択を行い、重点を設定することができなければならない。²⁷ この優先決定は、他者の影響から自由に行えるものでなければならない。²⁷ さらに第三に、会計検査院の構成員は、懲戒処分、罷免、継続的または一時的な停職、配置転換などが、とくに狭い要件のもとでのみ可能である限りにおいて、それが裁判官に対して生涯にわたり妥当するのと同様、人的に独立である。²⁸ この会計検査院構成員の裁判官的地位は、一方で、組織された合議体内部での構成員間の同等性を引き出し、他方で、会計検査院を官庁ヒエラルヒーの中に整序すること（とくに会計検査院をある機関に従属させること）を禁ずることになるのである。²⁹

の財政法改革にも適合するものとなった。たしかに、同改革以降は、会計検査および報告提出との関連において、それまでの専ら行政府のみとの関係が改められ、立法機関との直接的関係ももたらされていた。しかし、ここに来て、この関係の法的な均衡がいつそう実現したといえる。とりわけ院長について、連邦政府が提案権をもち、連邦議会（および連邦参議院）が質的に同等の選挙権をもったことは、二つの国家機関の、連邦会計検査院との等距離性（Äquidistanz）を表す象徴的規定となったのである。²⁴

なお、連邦会計検査院は「連邦の最高官庁であり、財政コントロールを担う独立機関として、ただ法律にのみ服」し（一条）、任務の遂行に際しても、行政手続法は全体として適用されず、ただその二〇条五項のみが適用される（一七条二項）とされたことから、「Behörde」とはいえ、会計検査院はたんなる行政官庁としては捉えられない特別な機関である点についても確認がなされた。

二. 会計検査院の独立性の意義

1. 構成員の裁判官的独立性

会計検査院の独立性という場合、まず、会計検査院という組織または財政コントロールという制度の問題か、あるいは会計検査院で活動する個人つまり会計検査院の職務担当者の問題か、ということが問われなければならない。なぜなら、基本法一一四条二項一文は、改正前の規定においても新しい規定においても、会計検査院の「構成員」の裁判官的

よび副院長の任命方法について、各草案にそれぞれの思惑が込められていた。²⁰ 従来、院長および副院長は、連邦大蔵大臣の副書により連邦大統領によって任命されていたのであるが、連邦政府が自らの「最高の検査者」を自ら選び提案することはもはや受け入れられない、という点に議論の照準が合わされていた。²¹ こうして、ようやく一九八五年七月一日、新BRHGが成立したのであるが、これは、連邦の財政コントロールに対する財政法改革に一応の終結をもたらしたことを意味するものでもあった。²²

（2）改正の内容

会計検査院の独立性との関連で、本法の改正点をいくつか指摘してみると、まず第一に、院長・副院長は、連邦政府の推薦に基づき連邦議会および連邦参議院が秘密選挙で選出し、連邦大統領が任命することとされた（五条一項）。第二に、事前内部検査機関の長は連邦会計検査院の同意の下で任命および罷免される（二二条四項）こと、および特定の検査任務に対して検査グループを作ることが許される（一〇条）ことなどによって、連邦会計検査院の組織権に配慮がなされた。第三に、従来、院長、副院長、局長、参事官から成り立っていた連邦会計検査院の構成員が、今や機能的に、院長、副院長、検査部門長（*Leiter der Prüfungsabteilungen*）及び検査分野長（*Prüfungsgebietsleiter*）から成立するとされた（三条）。第四に、例えば大評議会に規則制定権のほか各種の決定権限が与えられ（一四条一項）、また、従来は院長の単独権限であった業務配分や人事についても大評議会の同意を必要とする（七条一項）ことにより、合議制原則に優位が与えられたのである。²³

このように、組織法上も、たとえば院長・副院長の任命について立法者の関与権が認められた結果、連邦会計検査院は、三権分立システムの中で行政府と立法府との関連では、その中間に存在するということが明白となり、一九六九年

と同様の独立性が保障されたのをはじめ、旧BRHGも、再び構成員について言及したり(二条、一一条など)、業務規則の発布をひとつの合議機関、つまり、大評議会(Großer Senat)に委ねるなど(一二条)、独立性や合議制原則が再び取り入れられたのである。しかし、院長の任命方法等、改革が十分でなかったことについては、ヴィアロンの、「法改正を行わなかった点については、立法者は間接的に、一九三三年以来の院長の地位強化を是認したことを意味する」という説明からも窺える。

その後、旧西ドイツでは、一九六〇年代後半に財政危機が起こり、一九六九年、基本法中の財政規定に大きな変更が加えられるが(いわゆる財政法改革)、この改革の趣旨に即した連邦会計検査院の組織に関する新しい法律は、意図していたにもかかわらず成立しなかった。そのため、一九五〇年の旧BRHG(およびRHOの第五章)がそのまま妥当していた。しかし、同法の定める会計検査院の地位や組織の規定は、財政法改革による会計検査院の機能の変遷(とりわけ議会への接近)に対応できず、もはや現代の財政コントロールの要請には応えることができない内容となっていた。¹⁶

2. 一九八五年連邦会計検査院法改正

(1) 改正の過程

一九八五年のBRHG改正時には、会計検査院の独立性が立法過程で実際に意識され、激しい議論が闘わされた。¹⁷ 其中で、いち早く連邦議会は、一九八四年六月六日、連邦政府に対して、連邦会計検査院の協力の下で直ちに改正草案を作成するよう決議し、¹⁸ それに対応して、SPD会派、連立与党会派(CDU/CSUおよびFDP)、連邦政府が相次いで草案を発表した。¹⁹ これらの草案の相違は、会計検査院を議会に近付ける「程度」にあったが、具体的には、院長お

業務規則を制定し、自らの事務手続を規律した（一二四条一項）。総会は多数決によって決せられたが、総会が権限を持たない限りで、少なくとも三人の構成員から構成されなければならない評議会（Senat）によって合議的に議決が行われたのである（一二五条二項）。しかし、これらの構造は、ワイマール共和国のナチス政権下で実質をいわば骨抜きにされることになる。

（5）ナチス政権下

一九三三年二月一三日の法律によって、RHOはライヒ会計検査院に関連する幾つかの部分で徹底的に改正された。この時代の改正に由来するものとして、今日でもなおそのなごりを残す事項もあるといわれるが、¹²このときのRHOの改正の主眼は、一に会計検査院の独立性の除去、合議制の排除、会計検査院の行政機関への組み込み、にあったといえる。具体的には、①院長および副院長の広範な権限の創設（一二四条）、とくに、院長の命令権限（一二六条）、②決定はもはや評議会（Senat）では行われない（一二六条b）、③院長の異議の権限（Beanstandungskompetenz）（一二六条e）、¹³また、④業務規則の発布は院長の権限（一二六条f）、などを挙げ得ることで十分であろう。また、合議制原則が排除されることの象徴として、「Kollegium」および「Mitglieder」という法律上の概念が消去されてもいる。¹⁴一九三三年の改正は、合議体のチーフにしか過ぎなかった会計検査院の院長の地位を本質的に強化したといえる。

（6）ボン基本法下

ボン基本法下で再び会計検査院が設立され、一九五〇年二月二七日の連邦会計検査院の設立と任務に関する法律（BRHG）は、ナチス時代の法状況を修復した。基本法一二四条（旧規定）で会計検査院の構成員に裁判官が有するの

質的な理由であったと評価されることには注目してよいであろう。

(3) 立憲君主制

一八七二年三月二七日、上級会計局の設立と権限に関する法律が成立した。同局は、一八五〇年のプロイセン憲法一〇四条三項に基礎を置いていたが、普仏戦争や予算紛争の影響のため、権限と組織に関する法律が制定されたのは七二年になってからであった。この法律により、上級会計局の、国王に対する直隷性と各大臣に対する独立性が(一条)、また、構成員(Mitglieder)の身分上の独立性が(五条)、法律上のものとしては初めて保障されるに至った。さらに、「上級会計局は、院長ならびに必要な数の局長(Direktor)および参事官(Rat)からなる」(二条一項)とされ、また、事務手続をまとめた「規程(Regulative)」は、なるほど、君主の命令によって発布されてはいたが、しかし、その提案権は院長にはなく上級会計局の方に帰属したことから(七条)、同法は、合議体としての審議および議決を予定していたと解される。^{II}

(4) ワイマール憲法下

ワイマール共和国において、はじめて包括的な財政会計法(Reichshaushaltsordnung、以下、RHO)が制定されるに至るが、その一一八条以下は、ドイツ帝国の会計検査院(以下、ライヒ会計検査院)に対して、それまでの基本的構造を引き継いだ。すなわち、一一八条によれば、会計検査院はライヒ政府に対して独立のかつ法律にのみ服する最高のライヒ官庁であり、一一九条によれば、会計検査院は、院長、院長代理、局長および参事官を構成員とする合議体を構成した。構成員も、それ自体独立で、法律にのみ服するとされた(一二二条)。会計検査院、厳密に言えばその構成員の総会が、

の任務を付与されている。会計検査院による検査の結果は、まず、異議を唱える形で行政府に反省を迫り、重要な事項については、議会による政治的コントロールの基礎を構築することになる。また、もっぱら将来に向けられた助言の枠における提案は、議会および政府の決定の合理化に寄与することをも目的とする。現在の連邦会計検査院の地位や組織については、具体的には一九八五年に大改正された連邦会計検査院法（以下、新BRHG）が定めるが、まず、それまでの流れについて、独立性との関連に絞って、ドイツにおける各体制下の主な特徴点を挙げてみる。⁷

（2）絶対君主制

ドイツで初めて設立された財政コントロール機関は、最初の約一〇〇年の間、執行府からの独立をめぐる攻防が繰り広げられる。すなわち、現在のドイツ連邦会計検査院の起源となる一七二四年の総合会計局（General-Rechen-Kammer）は、その設立の際にはなるほど君主の直隷ではあったが、しかしコントロールの対象となる君主以外の執行府からは切り離され、自主性と独立性を保持していた。これは、設立者であるプロイセンのフリードリヒ・ヴィルヘルム一世の功績とも評されるが、⁸彼は、会計検査は、検査する者が、検査されるべき会計の責任者から独立している場合にのみ実効的に行うことができるということに、このときすでに気づいていたように思われる。しかし、ほどなく会計検査官庁は、総監理府（Generaldirektorium）のもとへの従属によって執行府からの独立性が失われるが、一七九六年、総監理府からの独立性が回復され（宰相の所轄下にはあった）、一八二四年二月一八日の君主による「上級会計局（Oberrechnungskammer）」に関する勅令⁹によって、これ以後、執行府からの独立性は確実なものとなるのである。この変遷の過程では、行政に対する制度的な関係が、会計検査の発展における「中心的問題」として意識されている。⁹とくに、相対的に初期の段階で財政コントロール機関の独立性が獲得されたことが、プロイセン上級会計局のいまだ有する高い名声の本

て、独立性がもつ意義についてもより強い関心が寄せられてよいであろう。

そこで本稿は、会計検査院による財政コントロールが果たすべき機能の実効的な実現のために不可欠とされる独立性に焦点をあて、ドイツの連邦会計検査院（および必要な限りで若干のラント会計検査院）をめぐる法状況およびそれに関する議論を参考にして、会計検査院の独立性の意義およびその独立性を危殆化させる問題につき考察を加えることを目的とする。

一．会計検査院の独立性の歴史

1. 一九八五年連邦会計検査院法改正まで

(1) 総説

もともと会計検査院は、ドイツの絶対君主制時代、君主直隸のもとで執行府による財政運営の瑕疵を発見し、その除去に寄与する任務を負うものとして設立された。それが立憲君主制の時代になると、議会による執行府のコントロールの際の援助をなすべき任務が加えられ、プロイセン王国での国民議会の設立以来、「予算コントロールの際の援助機関 (Helfer)」としての会計検査院の意義は、かなり拡大していたといわれる。⁶ その基本形態は、議会制民主主義のもとにおいて変わっていない。現在のドイツ連邦会計検査院は、連邦のすべての予算の執行と経済運営の経済性および規性を検査し、議会および政府に検査結果を報告し、検査の経験に基づいて助言する、という包括的な財政コントロール

会計検査院も、この権力分立を中核に据えられた憲法の統治システムの中で「コントロール」の一端を担う機関として存在している。

権力分立原則は、それが自己目的でないことは言うまでもない。権力の分割によって各権力主体の意思決定の正当性をより上昇させる要素を有することも見逃してはならない。権力主体相互間でコントロールしあうことによって、全体として見ればそこに実質的な「協働」が実現し、国家の決定過程により大きな正当性の機会が確保されることになるのである。¹ 会計検査院も、各権力主体の抑制と均衡およびそれによる合理的意思決定のために統治システムの中に組み込まれ、分立せしめられた各権力主体の中で有効な「重心（Gegengewicht）」²の役割を果たさなければならぬ。コントロール作用は、合理化を通じて国家の決定内容の正当性を高めることにも寄与するのである。³

他方、国家の決定内容の合理化を高めるには、絶えず建設的な批判が行われることが不可欠である。有効な批判は、個人によっても可能であるが、とりわけコントロールを本務とする組織・機関によって行われ得る。特に効果的なのは、批判が独立性のもとで客観的に構成され、説得力をもって伝えられるときである。アルニムは、それを、「独立性は、まさにコントロールの生命線（Lebenslinie）である」⁴と表現し、実際の独立性およびそれに基づく専門性の確保こそが、きわめて重要であることを強調する。⁵

そのような認識に鑑みれば、会計検査院の独立性のテーマには、我が国ではあまり注目が寄せられてこなかったように思われる。ドイツでも、近時の文献は、例えば財政コントロールと政治、あるいはそれと結び付けられた検査から自由な領域の問題など、コントロール主体とコントロール客体の間の緊張を取り扱う問題が、より強く関心の中心に押し出されているという印象を受ける。しかし、独立性をもって遂行されるコントロールのみが、コントロール機関およびその言明の専門性・客観性を確保するとすれば、コントロール任務の一端を担う憲法上の機関である会計検査院にとつ

会計検査院の独立性の意義と 独立性をめぐる法的諸問題の検討

—ドイツの議論を参考に—

石森 久広

目次

はじめに

- 一. 会計検査院の独立性の歴史
 - 二. 会計検査院の独立性の意義
 - 三. 会計検査院の独立性をめぐる法問題
- おわりに

はじめに

権力は濫用へと誘われる。そこに、コントロールを必要とする理由がある。もともと法治国家原則や民主主義原則には、国家権力を制御するという基本的な発想がある。権力の制約というと、必然的に権力分立原則が頭に浮かぶが、これは、周知のように、ロックやモンテスキューの古典的叙述以来、常に立憲思想の中心的地位を占めてきた。そして、