

- (9) Günter Mann, Unabhängige Kontrolleure ?, Zparl 1981, S. 353.
- (17) Blasius, Der Rechnungshof als körperschaftlich-kollegial verfaßte unabhängige Einrichtung, JZ 1990, S. 954 ff., 958.
- (81) Sigg, a.a.O.(Anm.5), S. 27.
- (61) v. Armim, a.a.O.(Anm.56), S. 55 ff.
- (80) 久松義典 S. Tiemann, a.a.O.(Anm.8), S. 213 ff.; v. Armim, a.a.O.(Anm.56), S. 39 ff. 参考。
- (18) Krebs, a.a.O.(Anm.4), S. 181.
- (83) Stern, a.a.O.(Anm.4), S. 261.
- (83) Krebs, a.a.O.(Anm.4), S. 50 f.
- (78) Krebs, a.a.O.(Anm.4), S. 178 ff. 参考。

治研究六一巻一七頁以下、同一二五〇頁以下。

⑥9 財政コントロール機能を包含する憲法上の統治システムの中核に権力分立制があるとするれば、最終的には、やはり権力分立制との関連での会計検査院の位置づけを考える必要があると思われる。

⑦0 たとえば、VG Düsseldorf, Urt. v. 3.10.1980 は、ノルトライン＝ヴェストファーレン州の憲法改正によって、ラント会計検査院を機能的にラント議会へ帰属させたことを明確にしたものと解している。参照、NW 1981, S. 1396 f., 1397. また、周知のようにアメリカの会計検査院 (GAO) は制度的に議会の附属機関であるが、このような議会附属機関としての会計検査院を提唱するものに、手島孝『行政国家の法理』(学陽書房、一九七六年) 四〇頁以下、吉田善明「議会による財政統制」公法研究三六号(一九七四年) 五九頁などがある。

⑦1 Krebs, a. a. O. (Anm. 4), S. 179.

⑦2 Gesetz über den Bundesrechnungshof (Bundesrechnungshofgesetz) vom 11.7.1985 (BGBl I, S. 1445).

連邦会計検査院に関する組織法の改正は、一九六九年の財政法改革で意図されていたにも拘らず実現されず、従来どおり一九五〇年一月二七日のいわゆる連邦会計検査院法、部分的に一九二二年のRHGが依然として効力を有していた。しかし、連邦議会のイニシアティブにより、ようやく一九八五年七月一日、新連邦会計検査院法が成立したことは、遅ればせながら、連邦の財政コントロールに対する財政法改革の終結をもたらしたものである。その連邦議会は、既に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、それに対応して、SPD議員団、連合議員団(CDU/CSUおよびFDP)、連邦政府が相次いで草案を発表した。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。特に院長・副院長の任命方法については各草案にそれぞれの思惑が込められていた。しかしともかく、会計検査院を議会に近付けること自体は、すべての草案で一致しており、実は、まさにこのことが、財政法改革以来続けられてきた連邦会計検査院法改正の努力の中心をなしていたのである。すなわち、新しい連邦会計検査院法は、可能な限り連邦会計検査院を弾力的かつ効果的に活動させることを一つの立法目的とし、かつ会計検査院を議会へ近付けることによって財政議会主義をより実質化することを目的として、数々の改革がなされたのであった。また、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、会計検査院はたんなる行政官庁としてはとらえられない機関である点についても確認されたのである。

⑦3 BT-Drs. 10/3323, S. 10; Peter Eickenboom / Ernst Heuer, Das neue Bundesrechnungshofgesetz, DÖV 1985, S. 997 ff., 1000 を参照。

⑦4 Krebs, a. a. O. (Anm. 4), S. 180 を参照。

⑦5 Müller, a. a. O. (Anm. 21), S. 1277 を参照。

はプレスに原則として要求された情報を提供することが義務づけられ、とくに官庁に新聞への情報を一般的に禁止する命令は許されないと思なされている。また、それを受け公務員法も、個々の官庁を代表してプレスへ情報を与える者についての規定を含んでいるというのである。会計検査院は、会計検査院法上は連邦ないしラントの最高「官庁」とされているが、行政機関としての「官庁」ではない。しかし、「法律にのみ服する独立の財政コントロール機関」という特殊事情によって会計検査院に国民への情報提供権限が否定される、と解することは合理的理由は認められないであろう。

(22) v. Arnim, Die Öffentlichkeit kommunaler Finanzkontrollberichte als Verfassungsgebot, 1981, S. 31 ff., 38 を参照。

(23) Hoffmann-Riem, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 1984, Art. 5, Rdnr. 57 を参照。また、v. Arnim, a. a. O. (Anm. 56), S. 57 によれば、公開が正当化されなければならないのではなく、非公開こそが正当化されなければならないであろう。

(24) Gunter Kisker, Rechnungshof und Politik, in v. Arnim (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 2), S. 195 ff., 214 f. を参照。

(25) なお、会計検査院の活動に国民の意思を反映させる方策として、我が国では、しばしば会計検査院法三五条に基づく審査制度の活性化が唱えられる。この点は、たとえば、小沢潔「会計検査院の審査制度について」会計と監査四一卷二号（一九九〇年）三〇頁以下参照。また、会計検査院への請願の活用について、Witrock, Gedanken zum Petitionswesen und seiner Bedeutung, DÖV 1987, S. 1102 ff. を参照。

(26) とりわけ財政法改革直後に多くの論稿が公にされた。たとえば、Grupp, a. a. O. (Anm. 11), S. 137 ff., S. Tiemann, a. a. O. (Anm. 8), S. 289 ff., Stefan E. Pelny, Die legislative Finanzkontrolle, 1972, S. 25 ff.; H. Schäfer, Der Bundesrechnungshof im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik, DÖV 1971, S. 542 ff.; Regert, a. a. O. (Anm. 12), S. 195 ff., 213 ff.; Sigg, a. a. O. (Anm. 5), S. 21 ff.; Stem, a. a. O. (Anm. 12), S. 443 ff. など。

(27) たゞ、BayVerfGH, Entsch. v. 22.5.1968, in: DÖV 1968, S. 656 f.; OVG Münster, Urt. v. 9.5.1978, in: DVBl 1979, S. 431 f.; VG Düsseldorf, Urt. v. 3.10.1980, in: NJW 1981, S. 1396 f. など。

(28) Karhnke, a. a. O. (Anm. 42), S. 148. なお、我が国でも、会計検査院の法的地位について議論がなされてこなかったわけではない。たとえば、杉村博士は「厳格な三権分立主義をとる現行憲法の認められた殆ど唯一の例外」とする。参照、杉村章三郎『財政法（新版）』（有斐閣、一九八二年）一四〇頁。また、会計検査問題研究会の研究報告書にも「組織の面からいえば憲法は四権分立主義をとるのもいえる」との記述が見られる。参照、会計検査問題研究会『業績検査に関する研究報告書』（一九九〇年）七一頁。これに対し、甲斐氏は、会計検査院を権力分立制の下で説明することはもはや不可能とされたうえで、国会、内閣、そして場合により裁判所に対する補助機関（ただし従属機関ではない）と解される。参照、甲斐素直「民主権原理と会計検査院の憲法上の地位（上）（下）」自

(48) Krebs, a. a. O. (Anm. 4), S. 178 を参照。

(49) Krebs, a. a. O. (Anm. 4), S. 178 を参照。

(50) Müller, a. a. O. (Anm. 21), S. 1278 を参照。

(51) ちなみに、Heuer / Dommach, a. a. O. (Anm. 12), §114 BHO, Rdnr. 8 によれば、一九八六年度（八六年一月末日まで）の決算提出が八七年一月（BT-Drs. 11/1572）検査報告の提出が八八年一月（BT-Drs. 11/3056）であった。議会の審議に入るまでに約一年九カ月余りかかっている。その後、連邦参議院の責任解除決議は八八年一月（BR-Drs. 45/788）、そして連邦議会の同決議は八九年六月（BT-Drs. 11/4782）に行なわれている。なお、我が国のたとえば平成三年度（平成四年三月末日まで）の歳入歳出決算は、平成四年一〇月に内閣から会計検査院に送付され、その検査報告は同年一二月に会計検査院から内閣に回付された。内閣は、これを平成五年一月に国会に提出しているので、国会には九カ月余りで提出されていることになる。我が国の決算の提出時期について、小林俊之「国会による事後的財政統制」日本財政法学会編『決算制度（財政法叢書⑨）』（学陽書房、一九九三年）一五頁以下を参照。

(52) Müller, a. a. O. (Anm. 21), S. 1278.

(53) Müller, a. a. O. (Anm. 21), S. 1278.

(54) 政治的・政策的決定と会計検査院との関係につき、かつて石森「西ドイツにおける会計検査院の検査権限の限界に関する一考察」広島法学一一巻二号（一九八八年）一一三頁以下で検討したことがある。

(55) 立法者との関係につき、Wittrock, a. a. O. (Anm. 11); Herbert Sauer / Blasius, Politik und Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe, DVBl 1985, S. 548 ff.; Blasius, Finanzkontrolle und Gesetzgebung, DÖV 1989, S. 298 ff.; v. Arnim, Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, 1987, S. 50 ff.; ders., Kontrollauftrag gegenüber Parteien, in: Böning / v. Mutius (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 2), S. 115 ff. など興味深い論考が数多く見受けられる。

(56) v. Arnim, Finanzkontrolle in der Demokratie, in: ders. (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 2), S. 39 ff., 56.

(57) v. Arnim, a. a. O. (Anm. 56), S. 57 を参照。

(58) S. Tiemann, Parlamentarische Finanzkontrolle: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, DVBl 1976, S. 323 ff., 330 f.

(59) Kirchhof, a. a. O. (Anm. 41), S. 505 ff., 515.

(60) Klaus Lange, Kontrollauftrag der Rechnungshöfe hinsichtlich demokratischer Institutionen, in: Böning / v. Mutius (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 2), S. 83 ff., 105

(61) 上記 Lange, a. a. O. (Anm. 60), S. 105 f. によれば、たとえば、ヘッセン州のプレスンの自由と権利に関する法 (Hess. Gesetz über Freiheit und Recht der Presse, GVBl I, S. 138) が類似の事例として参考になるという。すなわち、同法によれば、官庁 (Behörde)

- (13) Krebs, a. a. O. (Anm. 4), S. 171 を参照。
- (14) Karl Dreßler, Stellung und Aufgabe der Bundesrechnungshofes, in: Bundesrechnungshof (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 2), S. 157 ff., 172.
- (15) 「ある種の無罪 (en quelque façon nulli)」を認めるのは S. Tiemann, a. a. O. (Anm. 8), S. 316.; K. Vogel, Verfassungsrechtliche Grenzen der öffentlichen Finanzkontrolle, DVBl 1970, S. 193 ff., 195; Arthur Fuchs, Wesen und Wirken der Kontrolle, 1966, S. 26 f. がある。
- (16) Krebs, a. a. O. (Anm. 4), S. 175 を参照。
- (17) Krebs, a. a. O. (Anm. 4), S. 175 を参照。
- (18) 法的拘束力を有する典型例として、我が国の場合の会計職員の弁償責任につき行われる会計検査院の「検定」につき、たとえば、中西又三「会計職員の責任」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『現代行政法大系10財政』（有斐閣、一九八四年）三二七頁以下（三三六頁以下）を参照。
- (19) Krebs, a. a. O. (Anm. 4), S. 175 を参照。
- (20) Krebs, a. a. O. (Anm. 4), S. 176.
- (21) Kurt Heinig, Das Budget I, 1949, S. 11.
- (22) Krebs, a. a. O. (Anm. 4), S. 176 f.
- (23) Krebs, a. a. O. (Anm. 4), S. 177; Kirchhof, Die Stellung des Verwaltungshandels durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, NVwZ 1983, S. 505 ff., 515 ff. 「mischreitende Finanzkontrolle」による言葉を用いるのは同書による。
- (24) Andreas Greifeld, Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer, 1981, S. 90 のほか、連邦会計検査院の歴代院長の「予算審議過程における会計検査院の意義や強調点」など、Karehnke, Zur Neufassung des Artikels 114 des Grundgesetzes, DÖV 1972, S. 145 ff., 146 f.; Hans Schäfer, Wer kontrolliert unsere Steuergelder?, 1977, S. 20; Karl Witrock, a. a. O. (Anm. 11), S. 214 ff. なども参照。
- (25) たよやびンテーレン＝ヴァルテンブルク州のことは Joachim Welz, Parlamentarische Finanzkontrolle in den Bundesländern, 1982, S. 134 f. を参照。
- (26) Krebs, a. a. O. (Anm. 4), S. 177.
- (27) Werz, a. a. O. (Anm. 43), S. 135.
- (28) BVerfG, Urt. v. 25. 3. 1977, in: BVerfGE 45, S. 1 ff., 3, 10.
- (29) Krebs, a. a. O. (Anm. 4), S. 178 を参照。

本と同じ制度をもつ唯一のラントだったのである。ところが一九八六年、ヘッセン州でも新しく会計検査院法が制定され (Gesetz über den Hessischen Rechnungshof vom 18.6.1986, GVBl I, S. 157) 、「また財政会計法が改正されることにより、連邦および他のすべてのラント同様、ヘッセン州の会計検査院もその検査報告をラント政府とラント議会へ同時に送付することになったのである。」

ところで、この制度改革には、シュパイヤー行政大学教授フォン・アルニムの主張が大きく影響している。すなわち彼は、「ヘッセンにおける財政コントロールの憲法問題」と題する論文 (v. Arnim, Verfassungsfragen der Finanzkontrolle in Hessen, DÖV 1986, S. 629 ff.) で、「憲法を改正しなくても解釈で、検査報告を議会へ直接提出できると主張したのであった。より詳しく言えば、ヘッセン州憲法一四二条二文の「とともに (mit)」という文言の意味を、「遅くとも他の二つとともに」と解釈すれば、憲法は、会計検査院が検査報告を政府と同時に直接議会へ送付することを、必ずしも禁じていないことになる、というのである。結局ヘッセン州では、彼の主張が承認された形で、憲法ではなく、法律の改正によって、制度の改革が実現したのである。この意味でフォン・アルニムの理論は、我が国においても十分に傾聴に値するものであろう。議会による政府のコントロールの実効化のため、日本国憲法九〇条の解釈論として、法律改正は必要であるが、議会への直接報告を検討してみる価値があるようにも思われる。この議論状況を詳細に紹介・検討したものに、村上武則「我が国の会計検査院の諸問題」広島法学一〇巻三号 (一九八七年) 一三三頁以下がある。

- (23) Zaverberg, a. a. O. (Anm. 16), S. 24.
- (24) Piduch, a. a. O. (Anm. 20), §105 BHO, Erl. 2; Heuer / Dommach, a. a. O. (Anm. 12), §97 Rdnr. 4; Zaverberg, a. a. O. (Anm. 16), S. 24, Blasius, Finanzkontrolle und Gesetzgebung — Können die Rechnungshöfe einen Beitrag zur Gesetzgebung leisten?, DÖV 1989, S. 298 ff., 301 ff. を参照。
- (25) Helmut Karehnke, Zur Abgrenzung der Begriffe Prüfung und Beratung, DVBl 1975, S. 611 ff., 612.
- (26) Stern, a. a. O. (Anm. 12), S. 431.
- (27) 下記の Piduch, a. a. O. (Anm. 20), Art. 114 GG, Rdn. 27; Klaus Vogel / Paul Kirchhof, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, 1973, Art. 114, Rdnr. 200 などを参照。
- (28) Zaverberg, a. a. O. (Anm. 16), S. 23.
- (29) 行政の経済性のための連邦委託官の役割 Stern, a. a. O. (Anm. 12), S. 442; Sigg, a. a. O. (Anm. 5), S. 40 ff.; Heuer / Dommach, a. a. O. (Anm. 12), Art. 114 GG, Rdnr. 100 ff., §88 BHO, Rdnr. 15; Friedrich von Puhlstein, Der Weg von der Preussischen Generalrechnungskammer zum Bundesrechnungshof, in: Bundesrechnungshof (Hrsg.), a. a. O. (Anm. 2), S. 7 ff., 105 f. を参照。
- (30) 「BWVの活動指針」(一九六五年三月一〇日)より。Heuer / Dommach, a. a. O. (Anm. 12) を参照。

zum Haushaltsrecht, Stand 1994, Art. 114 GG, Rdnr. 63; Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 430; Krebs, a.a.O. (Anm. 4), S. 170 を参照。

(13) Stern, a.a.O. (Anm. 12), S. 430; Krebs, a.a.O. (Anm. 4), S. 170 を参照。

(14) Stern, a.a.O. (Anm. 12), S. 429.

(15) RGBl II, S. 17.

(16) Zaverberg, Von der Rechnungsprüfung zur Finanzkontrolle, in: v. Arnim (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), S. 17 ff., 21 を参照。財政法改革では、会計検査院が省庁の書類を直ちには要求することができなかった点も解消された。それまで書類の閲覧は、所轄大臣の同意を必要としていたのである (RH〇九八条参照)。

(17) BT-Drs. V/4379, S. 7 を参照。

(18) Zaverberg, a.a.O. (Anm. 16), S. 18 f.; Hans Blasius, Der Rechnungshof: Kontrolleur und Informant, DÖV 1993, S. 642 ff. を参照。

(19) Zaverberg, a.a.O. (Anm. 16), S. 20. なお、一九八五年に抜本改正を受けた連邦会計検査院の設立と任務に関する法律は、その第一条で「財政コントロール」の用語を採り入れている。

(20) Erwin Adolf Piduch, Bundestaushaltsrecht, Bd. 2, Stand 1982, §99 BHO, Rdnr. 1; Krebs, a.a.O. (Anm. 4), S. 171.

(21) 助言にも、その性質により勧告的、提案的、鑑定的なものがあるように思われる。この点については、石森「国家財政の経済性コントロール (3)」大島商船高等専門学校紀要二三号 (一九九〇年) 一三三頁以下 (一三六頁以下) で検討したことがある。とくに鑑定的助言は、それが法律によって会計検査院の義務とされた場合、会計検査院の独立性との衝突を引き起こすことがある。この問題については、Udo Müller, Die institutionelle Unabhängigkeit der Rechnungshöfe, DVBl 1994, S. 1276 ff. が詳細に検討する。

(22) 我が国の憲法九〇条では、内閣を経由しての報告提出という仕組みが取られているが、それでは、これを解釈によって議会へも直接報告できないかということが問題となる。というのも、かつてドイツで唯一、ヘッセン州が、我が国といわば同様の憲法条文を持ちながら、検査報告が直接議会に送付されることも憲法上必ずしも禁じられていないとして、実際に議会へ直接に報告されていたという例があるからである。

すなわち、当時の西ドイツの連邦ならびにヘッセンを除くすべてのラントの憲法および財政会計法が、会計検査院の検査報告は政府のみならず直接議会へも提出されると定めているのに対して、ヘッセン州憲法一四四条二文は、「毎年の予算に関する一般的な決算、および国家の債務の一覧は、会計検査院の検査報告およびラント政府の意見とともに、政府の責任解除のために、ラント議会へ提出される」と定めていた。つまりヘッセン州は、法文上、検査報告が政府を経由して間接的に議会に提出されるという、いわば日

九九四年）が年一回のペースで編集・発行されているのも注目すべき動向の一つである。また、日本財政法学会も一九九三年には設立一〇周年を迎えている。

④ 「経済性」については、v. Armin, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988 が本格的に検討を加え、また、高橋滋『現代型訴訟と行政裁量』（弘文堂、一九九〇年）一六九頁以下は、経済性原則は客観法上のものとはいえ、行政に裁量余地や判断余地が与えられている場面においては外部法上の効果を持ち、その違反は国民との関係において行政活動の違法事由になると考えられてきているドイツの状況について紹介・検討する。他方、「コントロール」については、Klaus Stern, Bundesrechnungshof und Finanzkontrolle aus verfassungsrechtlicher Sicht, DÖV 1990, S. 261 ff. が憲法上の原則であることを強調する。また、国家の決定過程のコントロールをシステム的に構築しようとするものに、Walter Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984 がある。

⑤ 小林直樹「財政法学の課題」小林・北野弘久編『現代財政法学の基本問題』（岩波書店、一九八七年）一頁以下（五頁）Wolfgang Sieg, Die Stellung der Rechnungshöfe im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1983, S. 19 ff. を参照。

⑥ たとえば、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『注釈日本国憲法（下）』（青林書院、一九八四年）一三〇一頁を参照。また、日本財政法学会編『財政民主主義（財政法叢書⑩）』（学陽書房、一九九四年）に収録された諸論考を参照。

⑦ 一例として、目的と手段の比例性を法的判断のレベルに高める試みについて、Görg Havekate, Rechtsfragen des Leistungsstaats, 1983 を参照。彼の理論は我が国でも紹介されている。村上武則「ゲルグ・ハベルカテ『給付国家の法問題』の紹介」広島法学八巻二・三号（一九八四年）七五頁以下、佐藤英世「西ドイツにおける資金補助行政の法的統制の新たな手懸かりについて」阪大法学一三八号（一九九一年）二二九頁以下、櫻井敬子「資金交付活動の統制に関する考察（三・完）自治研究六九巻一号（一九九三年）一〇六頁以下参照。

⑧ S. Tiemann, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, 1974, S. 228.

⑨ 財政コントロールと法治国家原則との関係を最も詳細に検討するものとして、S. Tiemann, a.a.O. (Anm. 8), S. 245 ff. を参照。また、村上武則・石森久広「西ドイツの会計検査院と法治国家」会計検査研究二号（一九九〇年）四七頁以下で、ドイツの状況を紹介したことがある。さらに、とりわけ財政議会主義・財政民主主義との関係について、手島孝「財政」『現代の経済構造と法』（筑摩書房、一九七五年）五五五頁以下（五八〇頁以下）、同『憲法学の開拓線』（三省堂、一九八五年）二二八頁以下を参照。

⑩ BGBl. I, S. 1284.

⑪ 財政法改革に関する議会の動向につき、BT-Drs. 5/3040 を参照。また、当時の理論状況については、たとえば、Klaus Grupp, Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 89 ff.; Karl Wittrock, Möglichkeiten und Grenzen der Finanzkontrolle — Das Verhältnis des Bundesrechnungshofes zum Bundestag, ZParl 1982, S. 209 ff., 211 f. などが興味深い。

⑫ Hans Reger, Bemerkungen zur Finanzkontrolle, VerwArch 1975, S. 195 ff., 203; Ernst Heuer / Hermann Dommach, Kommentar

国家の統治機構は、さまざまな機能への分類、それぞれの細分化、そしてそれらの組合せによっても特徴づけられるように思われる。⁸⁴ それら分類され細分化された多様な機能が、再び互いに交差ないし合体することによって、全体としてのシステムを作り上げているようにも見える。財政コントロール、そしてその一部分である会計検査院によるコントロールは、まさにこのチェック・アンド・バランスを有効に機能させるべく、あたかも編み細工たる統治システムの「重心」のごとく作用すべき中心的役割を憲法上期待されているのである。そうとすれば、会計検査院の活動は、決して「概に「無力」とは言いきれないであらう。

注

① Susanne Tiemann, Rechtsschutzprobleme im Bereich öffentlicher Finanzkontrolle, DÖV 1975, S. 405 がよく引用されるが、Nils Diederich / Franz-O. Gilles / Gerhard Otto / Gundorf Otto / Rainer Weinert, Die Institution Rechnungshof — Siefkind der Sozialwissenschaften, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 1984, 479 ff. にも同題の論が述べられている。

② Theo Pirker (Hrsg.), Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung, 1987; Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Finanzkontrolle im Wandel, 1989; Wolfgang Böning / Arbert von Mutius (Hrsg.), Finanzkontrolle im repräsentativ-demokratischen System, 1990; v. Arnim / Klaus Lüder (Hrsg.), Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, 1993 など。財政コントロールをテーマとした学会、研究会、シンポジウムを収録した文献も数多く公にされている。なお、ドイツの会計検査院も、その設立以来すでに二八〇年を経過しているが、Bundesrechnungshof (Hrsg.), 250 Jahre Rechnungsprüfung — Zur zweihundertfünftzigjährigen Wiederkehr der Errichtung der Preussischen Generalrechnungskammer, 1964; Heinz Günter Zaverberg, Die Kontrolle der Staatsfinanzen — Geschichte und Gegenwart 1714—1989, Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preussischen General-Rechen-Kammer, 1989 など。節目にあたる年に、会計検査院関係者を中心として学術論文集が発行されている。

③ たとえば、会計検査院に設置された専属の研究班によって、財政学、会計学、公共経済学、政策科学等を中心とする内外の研究者、行政実務関係者等の執筆による『会計検査研究』(創刊一九八九年)が年二回のペースで、『Government Auditing Review』(創刊一

って果たし得る、ないし果たすべき機能を明らかにした上で、その機能の実効的な実現のための課題を提示することを試みた。ところで、「財政コントロール」の概念は、学説および実務において必ずしも一致して使われてきているわけではない。すなわち、(ア)たとえばスイスにおける「die eigenössische Finanzkontrolle（スイス連邦の財政コントロール）」のように、「財政コントロール」という用語が「財政コントロールを行使する機関そのもの」と同義で用いられる、というのは稀な例であるとしても、(イ)会計検査院の活動のみを指す場合もあれば、(ウ)行政の自己コントロールおよび政府の責任解除を重点においた議会によるコントロールを合わせた意味で用いられる場合もある。しかし、本稿では、さらに動態的に(エ)財政コントロールを担う他の機関との有機的連携を強調し、そしてこの点こそが「財政コントロール」の核心にある、と考える立場に立っている。

すなわち、本文でもたびたび強調したように、会計検査院は統治機構の中で単独に存在しているのではない。むしろ、行政の多様な自己コントロール、議会等による政治的コントロール、また、多段階的に審理を行う司法的コントロール、さらには、国民によるコントロール等とのシステムづくりが重要な課題となるのである。これらのコントロール主体のそれぞれが、その任務を独立性の下、かつ自己の権限の下で、同時に、他の任務主体の責任をできる限り侵さないように遂行し、それぞれが有機的に連携してこそ、憲法が予定する「財政コントロール」たり得ると考える。その際、会計検査院による、過去の誤りを確認し、それを非難することを中心にしたコントロールは、もちろんそれはそれとして、なお意味があるが、しかし、「将来に向けられた」財政コントロール作用をも同時に含む場合と比べれば、有用性の点で劣ることは否定できないものと思われる。たとえば、会計検査院による時宜に合った助言任務の遂行によって、議会や国民によるコントロールを強化し、また質的に改善できることは想像に難くない。このことは、会計検査院の独立性、専門性が担保され、また助言内容に説得的根拠を伴うときには、ますます当てはまるであろう。

ルの全体からみれば、部分的なコントロールに過ぎず、他のコントロールに対して「補完的な機能(Komplementärfunktion)」を有するにすぎない。⁸¹むしろ、当該決定過程全体の連関を考慮に入れる必要があるのである。そして第二に、それにもかかわらず会計検査院は、制度的には独立しており、したがって、その限りで、コントロール主体と決定主体の非同一次性が存在することが確認されなければならない、ということである。会計検査院は、憲法上組織化された独立性でもって、国家活動の決定過程に、独自に関与するのである。

これらを考慮に入れるとき、憲法上の「権力分立」は、国家の各権力主体の硬直的な組織的三分立の意味における靜態的秩序ではないことが明らかになる。また、国家権力の行使が行われる国家機関の意思決定過程は、それぞれ適切に分類された諸機能の統合過程でもある。憲法上独立の組織である会計検査院は、権力の抑制と均衡および任務の適切な処理のために、この過程のなかに組み込まれる。会計検査院によるコントロールは、制度的に独立化しながら、それぞれ機能分類された統治過程の一要素ともなるのである。しかも、諸機能の一つである「コントロール」は、それ自身が憲法原則と見なされ、⁸²クレプスによれば、この「コントロール」こそが「国家の決定過程における本質的構成要素」なのである。⁸³その「コントロール」の一端を担う会計検査院は、憲法上の権力分立システムの中で特別の地位を得ることになる。

おわりに

以上、憲法を中心とする法規定を手掛かりに、会計検査院による財政コントロールに課された任務、およびそれによ

より明確な関連の必要性を指摘したうえで、コントロール機能の拡大を主張する⁷⁶。また、ブラジウスも、会計検査院を機能的に、公益の解釈者として理解する⁷⁷。さらに、政治システムの中での会計検査院の地位を探求するジックは、「一般の利益管理者 (Interessenwahrer der Allgemeinheit) としての会計検査院の機能」を強調し、「国民は、民主的国家において、租税がどのように使われているのかを知る権利をもつ」ことを詳述するのである⁷⁸。そして、これらの理論に立脚し、民主主義原則と会計検査院の関係をなごらく追求してきたフォン・アルニムは、憲法理論のなかに組み込まれるべき「(会計検査院による) 財政コントロールの理論」として総括する⁷⁹。そこでは、会計検査院の正統性は、主権者としての国民から議会と同程度に導かれるという認識が本質的要素となっているのである。国民は、単独では、さまざまな国家活動に対して、専門的に批判をできるだけの地位にはない。会計検査院は、主権者としての国民からの「受託者」であることも確認し、国民がともに考え、また批判することを容易にすべく、そのコントロール機能を及ぼしていかなければならないといえるであろう⁸⁰。

3. 機能から見た統治システムのなかでの会計検査院の地位

会計検査院の機能的な位置づけの問題を考える際には、とりわけ次の二つの点が確認されなければならない。すなわち、まず第一に、財政効果を伴う国家の決定は、会計検査院のコントロール作用が一つの制約あるいは援助となつて関わるが、それ以外にも多くの異なった制約あるいは援助があるということである。会計検査院が担う役割は、高度に複雑化した決定材料の全部ではなく、単に部分局面、ドイツの基本法一一四条二項に基づけば「合規性」および「経済性」という基準に基づく検査・報告・助言に過ぎない。つまり、会計検査院によるコントロールは、決定に必要なコントロー

た。そして、一九八五年、ドイツのいわゆる連邦会計検査院法が抜本改正を受けるが、そのときの会計検査院の法的地位に関する立法者の意思も、会計検査院を、立法府と行政府の中間に存在し、両者のために活動する独立の組織と捉えていたのである。⁷⁴

それに対して、構成員およびその組織構造の独立性に関連した一定の親近性にもかかわらず、会計検査院のコントロール自体を「司法」として性格づけることは否定されるであろう。⁷⁵ さらに、機能的にも、会計検査院と裁判所との連携については学説上ほとんど言及されていない。実際、司法に携わる裁判官は、法およびその良心に従うことが要求されるのみであり、制度上も、会計検査院の活動が裁判所の判決に援助作用を施すことを予定しているわけではない。しかしながら、前述のように、財政支出にまつわる訴訟に際しては、会計検査院の専門的見解を裁判所がその判断の際に鑑定意見として取り入れることもあり、その限りでは、会計検査院のコントロール作用が司法過程にも組み込まれることもありうると思われる。したがって、会計検査院は、行政府および立法府の援助機関のみに尽きるわけではない。

2. 「国民の受託機関」としての会計検査院

会計検査院を、行政府および立法府、そして場合によっては司法府の援助作用を行う機関と位置づけることが可能であるとしても、国家の統治システム全体を考えた場合、なお、それだけには尽きない。財政コントロールは、それらと並んで、とりわけ個々の国民の利益にも寄与するものでなければならぬ。⁷⁶

この点、我が国と同じく代表制民主主義および議院内閣制を採用しているドイツでも、財政コントロールの領域において国民の主権者としての地位を強調する傾向が見受けられる。たとえば、マンは、国民主権原理とコントロールとの

みは、ドイツの文献においてかなり活発に行われてきた。⁶⁶ また、判例においても時折見受けられるところである。⁶⁷ で行われた議論においては、権力分立制の下で、三権のいずれかに属するという説から第四権という説に至るまで、「おそらくほとんどすべての考えられる可能性が主張されてきた」と⁶⁸とされている。しかしながら、たとえば、会計検査院によって遂行されるべきコントロールが、他の国家機関の意思決定の一要素として理解され、その意思決定あるいは実施過程の合理化に寄与し得るとしても、それゆえに会計検査院のコントロールが、三つの伝統的な国家作用のうちのどれかに、必ずしも整序されなければならないわけではない。むしろ、それぞれの権力主体との相関関係が具体的に機能の観点から明らかにされることによって、会計検査院が憲法の定める統治構造の中でどのような地位を有すべきかを確定する必要があると思われる。⁶⁹

ところで、行政府への整序の試みが強く主張されてきたドイツでは、財政法改革での基本法一一四条の新規定が、まさに会計検査院を議会へより近く引き寄せるといふ目標設定のもとで導入され、会計検査院の検査および報告が、「議会による」財政コントロールの実施のための、憲法上必要なる前提である、ということが確認されるに至った。しかし、だからといって、会計検査院のコントロールが直ちに、議会作用の統合された構成要素として見なされてはならない。⁷⁰ ドイツの歴史では、なごらく会計検査院は君主の統治機構の中に固定された位置を占め、そのコントロール作用は執行府の決定過程に組み込まれてきた。会計検査院のコントロールは、その設立以来、常に、行政のコントロールのための政府の欠かすことのできない補助作用として評価されてきたのである。⁷¹ 基本法一一四条二項は、会計検査院に対して、交通権および報告義務を、新たに議会に対して「も」認めたのであり、決して政府から遠ざけたのではない。つまり、政府「および」議会のためのコントロール任務の等価値性を表わすに至ったに過ぎないのである。これ以後は、ドイツの学説でも、会計検査院を機能的に見て、行政府「および」立法府の「援助作用」を行なう機関とする説が有力になっ

の原則は、民主主義原則および法治主義原則からも導かれ、これは会計検査院に対しても要求されるものと解される。⁶² 国家機関は、特別な公益もしくは私益に反しないかぎり、原則として自己の活動に関して国民に情報を提供することが要請されるのである。⁶³ 反対に、国家機関の任務遂行に対して、専門的立場から発見した欠缺を国民へ情報提供する点にこそ、まさに公益が存するのではないだろうか。問題はむしろ、いかなるものが例外として非公開を許されるかを確定することであろう。

とはいえ、議会や政府を無視する形で直接の世論形成を目的とするような報告が国民に対してなされるようになること、会計検査院も一種の政治機関と化してしまう。先にも述べたように、会計検査院は、自ら政治を運営し、国民を政治的要求の貫徹のために鼓舞する権限をもつまでには至らないのである。⁶⁴ したがって、国民への報告は、議会および政府への報告内容の「公表」という形を基本とすべきであると思われる。その中の批判を受け入れるかどうかを決定するのは、もっぱら民主的に正統化された機関の権限事項である。⁶⁵

三、会計検査院の憲法上の地位

1. 会計検査院の法的地位の議論の多様性

会計検査院の活動が他の国家機関の意思決定やその執行のための基準として機能するということが強調されるとき、それら他機関の作用領域との関連で会計検査院のコントロール活動を整序することが試みられる。そのような整序の試

らの情報が提供されることで、結果的に多大な政治的効果が引き起こされることになり、一見、民主的性格の稀薄な会計検査院が、ひいては議会や国民による財政コントロールの活性化に大きく寄与しうることになろう。ただし、会計検査院自身の政治化の危険には特に留意すべきであり、あくまで会計検査院の活動は「独立機関による客観的情報の提供」でなければならない。それが会計検査院に対する信頼性の出発点であり、会計検査院は、客観的な正しさに寄与する能力によってのみ、その活動を正当化される。⁵⁷これによって、行政府に対する影響力が維持され、そして議会や国民のもつ説得力が構成されることを看過してはならない。⁵⁸

（3）公開性

会計検査院が、以上のような現今的・政治的要素を伴うコントロールを許されるとしても、その結果に関して、国民に向け直接に情報を提供することが許されるであろうか。ドイツでは、議会および政府への情報提供は、法律上、会計検査院に義務づけられているが、国民への情報提供に関しては規定がない。もちろん、議会あるいは政府に対する援助機能性を強調する立場から、国民への報告の権限を否定することも考えられる。⁵⁹しかし、おそらく、このことだけからは、国民への報告権限を直ちに否定することは困難であろう。⁶⁰つまり、国民に対する沈黙を会計検査院に義務づけることは導かれ得ないと思われる。反対に、会計検査院が議会および政府に特別重要事項に関して随時報告することが「できる」という規定が、国民への報告権限をも含んでいるとも、即座には理解されえないであろう。というのも、この規定は、まずは、会計検査院の報告が年次報告の提出に限定されることを阻止する意義を有するにすぎないであろうからである。⁶¹

しかしながら、会計検査院から国民への情報提供については直接に該当する規範は欠けているが、国家活動の「公開」

化にも寄与すべき役割を承認するならば、この伝統的立場は基本的に修正される必要があるであろう。

また、このことは、定義を明確にしないまま、「政治的」決定へのコントロールをタブー視する見解に対しても、基本的に妥当する。

(2) 政治性

政治的に決定されている措置は、すべからくまたは部分的にでも会計検査院の審査には服さないという議論は、往々にして、被検査機関にとってコントロールが不都合なものとして感じられたときに持ち出されやすくなる。⁵⁴ 会計検査院が政治的決定にどのような形でどの程度まで言及することを許されるかは別の考慮を要するとしても、⁵⁵ 政治的領域から会計検査院をア・プリオリに排除するのは必ずしも適当ではないであろう。反対に、憲法が課した会計検査院の任務からは、すべての公的資金が関わる国家活動は合規性および経済性に基づく判断から取り出されてはならない、ということが導かれるはずである。

このことは、執行府の領域に対してのみならず、立法府の領域に対しても妥当する。具体的には、たとえば、明らかに非経済的な効果をもった法律、予算執行への個々の委員会の関与、あるいは会派の財政運営が話題となる場合などが考えられる。議会における代表者は、なるほど国民の委任 (Mandat) を受けてはいる。しかし、それによって代表者を主権者 (Souverän) にするわけではない。⁵⁶ 代表者の活動は、国民を代表しているという理由によって財政コントロールから免れるわけではない。なぜなら代表者も、国民から調達された公的資金のすべての範囲に対して責任を負っているからである。

他方、このような政治的決定や立法府の活動は、議会や国民の関心事であることが多く、それについて専門的立場か

のためには、当該国家活動がすでに実施されてしまったあとでなければ発言を許されないというのでは、必ずしも十分でない。会計検査院は、その独立性および専門性をもって、他の国家機関の行為の有効性を絶えず強化するという任務を課せられているのである。それゆえ会計検査院は、一般的には従来よりも早い段階で予算過程のなかに組み入れられる必要がある。会計検査院の活動が国家機関の意思決定の過程およびその予算化の過程の合理化にも寄与すべきものであるならば、会計検査院の活動の重点は、過去に関わる事後的な検査から、準備的および将来に向けられた付随的な助言ないし事前的コントロールへと移されなければならないであろう。⁵⁰ もはや回復が不可能な損害が予想される場合、度重なる極めてルーズかつ軽率な支出にあとから異を唱えるよりも、はじめからそれを避ける方が理性的であることは至極当然のことである。ドイツの財政法改革では、その具体的な方法として、助言による同時進行的コントロール、および特別重要事項に関する随時の報告（特別報告）が、実定法上導入された。これらを通じて「コントロールの現今性確保」を図ることが、財政法改革の目的の一つでもあったのである。

この点、我が国でも、検査の過程での「意見の表示または処置の要求」（会計検査院法三四・三六条）など、ドイツの助言に相当する活動が同時進行的に行われている。また、我が国の会計検査院は、会計年度終了から検査報告の提出までの早さは世界でも最高レベルにある、といわれる。⁵¹ところが、年一回の、決算の検査報告だけでは、事柄の性質上、いくら急いでも、国民の日々の関心には追いつけない。しかし、議会や国民の関心に相応した情報が適時に提供されるかどうかは、現時的コントロールの成否に決定的な影響を及ぼす。従って、常時の検査過程における「随時」の「個別」報告および公表が求められる、と考えられる。ドイツでも、一部の伝統的な見解は、依然として、財政コントロールの事後性（Nachtraglichkeit）、つまり行政の最終的決定ないし完結した事項への制限を強調するようであるが、⁵²上述のごとく会計検査院のコントロールに、単なる事後的監督だけでなく、国家の意思決定およびその実施のプロセスの合理

もしくは「自己コントロール」に援助する機能をも果たしている。⁴⁷

(3) 決定合理化機能

この会計検査院の情報提供が、他の国家機関による決定過程およびその実施過程にどの程度影響を及ぼすかは、一般的には確定され難い。その理由は、まず、会計検査院によってあてがわれるコントロール基準が決定権者の行為基準の選好システムにおいて占める様々なランクに依存する点にある。⁴⁸ また、会計検査院のコントロールが法的な拘束性を有しないことから、会計検査院の検査結果をどの程度自己の意思決定の基礎におこうとするのか、情報受領者の側のスタンスも問題となる。そこで、会計検査院のコントロールには客観的専門的立場からの説得力が要求されることになる。そして、この説得力こそが、国家機関の意思決定過程において「合理化機能」を発揮することになる。⁴⁹ 財政効果を伴う意思決定が行われる際には、とくに決定機関と会計検査院との連携が必要であり、たとえ会計検査院の言明に法的な形成效果は帰属しないとしても、決定機関の側には、会計検査院の専門的知識に基づく言明に配慮することによって、当該意思決定やその執行の過程に最大限、合理性の要素を取り込む努力が必要であろう。

2. 「財政コントロール」への会計検査院の寄与

(1) 現今性

以上のように、会計検査院には、監督的に事後的検査を行うことだけが期待されているのではない。会計検査院は、国家の予算運営の経済性および節約性を可能な限り効果的に実現させることを目的として活動しなければならない。そ

防的に（präventiv）機能することも考えられる。これは、裁判所の判決にも類似した、会計検査院によるコントロールの「先例効果（Präjudizwirkung）」⁴⁰でもある。また、複数年度にわたるプロジェクトなどの場合、各年度毎の決算の検査および責任解除決議が、その後の予算決議や予算の執行段階での行政決定にも影響を及ぼし得る。その限りで、会計検査院のコントロールは予防的ないし教示的機能をもつことになる。

（2）情報提供機能

責任解除手続における検査報告の提出自体、すでに情報提供機能を示しているが、この情報提供機能は、将来の財政効果的な国家の決定に向けられる助言活動において、より明らかとなる。この助言活動は「同時進行的コントロール」⁴¹としても性格づけられ、たとえば、ドイツでも、会計検査院の構成員が、予算草案の作成の際、大蔵大臣と他の国務大臣との審議の席に参加したり、議会の予算案決議過程で予算委員会の事前協議や審議へ関与するなどのことがすでに行われている。同様に、会計検査院は、検査の経験に基づいて、他の専門委員会にも助言することもある。⁴²議会の委員会会議への会計検査院のこのような参加は、一部のラントでは、議会上明文で保障され、⁴³連邦においても、事実上ほとんど争われない実務である。⁴⁴このような会計検査院の同時進行的コントロールは、具体的場合には、非常に広範に及ぶので、「会計検査院の協働（Mitwirkung）」が、政府および議会の活動に統合された構成要素」⁴⁵にもなっている。

このように会計検査院の検査に基づく情報提供の名宛人は、議会および政府である。しかし、それに加え、裁判所も、会計検査院のコントロールによって影響を及ぼされることもある。たとえば、連邦大蔵大臣が承認した、計画を超えた、および計画外の支出の適法性について、連邦会計検査院が当該支出にすでに異議を唱えていたために、裁判所は違憲と判断した事例がある。⁴⁶その限りで、会計検査院は、情報提供を通じて、他の権力主体がおこなう「外部コントロール」

一般に、①事後的コントロールを中心とする「責任解除機能」、②検査に基づく「情報提供機能」、③またそれらを通じての「決定合理化機能」、が指摘されうるであろう。

(1) 責任解除機能

基本法一一四条一項によれば、連邦大蔵大臣は、「連邦政府の責任を解除するために」、連邦議会および連邦参議院に対し、会計報告をしなければならぬ。この会計を連邦会計検査院が検査するわけであるから、会計検査院のコントロールの機能のまず第一は、議会による政府の責任解除決定の判断に資することにある。会計検査院は、政府の行為を基準適合性の点で事後的に判断し、その不当性を指摘する。これが場合によっては、各種の法的サンクションに結び付けられることもあるが³⁶⁾、基本的には、当該予算の執行に関する政府の責任の解除という政治的な形で機能する。このような事後的コントロールは、会計検査院の伝統的かつ本来的な活動でもある。コントロールされる国家の活動は、原則としてすでに完結され、もはや修正は可能ではないので、会計検査院のコントロールは、必然的に、責任追及的な性質を帯びることになる。しかも、たとえば会計検査院のコントロールが実施されなくとも、コントロールの可能性が潜在していることで、抑止的な機能を果たすのである³⁷⁾。

ところが、実際にはドイツでも、連邦政府に対する責任解除の決議は、規則的に、かつ満場一致でなされることが通例であり、この場面での会計検査院の機能も形式的なものと評価されざるを得ないという³⁸⁾。このような形式性の評価は、予算執行と責任解除手続との間の時間的な隔たりが大きくなればなるほど当てはまる。ハイニヒの有名な言葉に従えば、形式的な責任解除決議だけでは「予算の死骸の処理」³⁹⁾にもなりかねない。

もつとも、この場面での会計検査院の活動も、検査された事項と同様の事項に関する将来の行政決定に対しては、予

することを決めるときにのみ、会計検査院の検査確定に基づく基準違反の行為を理由とする国家的サンクションが生じることでも事実である。法的な拘束性・非拘束性のカテゴリーは、直ちには、事実上の拘束性・非拘束性のそれとは等置されえない。³⁴

また、BHO九七条一項によれば、会計検査院は、その確定の結果を「連邦政府の責任解除」のために重要で有り得る「限りにおいて」報告にまとめる。BHO八八条二項によれば、会計検査院は助言的に活動することが「でき」、BHO九九条によれば、そこに挙げられた国家機関に対し、特別重要事項に関し、いつでも報告することが「できる」。つまり、会計検査院は、行われた検査結果のどの部分を責任解除のために作成されるべき報告に取り入れるか、どのようなコントロール結果に基づいて教示または勧告的に活動するか、そして最後に、いかなる検査結果を「国民」に伝えるかということについて、外部的に事実上の影響を及ぼし得る選択権限をもっているのである。³⁵ それゆえ、会計検査院には、無力を申し渡されているわけではなく、反対に法拘束的でないからこそ可能となる作用が期待される面もあるのである。

二・ 会計検査院のコントロール機能

1. 会計検査院による財政コントロールの機能

会計検査院によるコントロールの機能がいかなるものかについては、その観点によりさまざまなものがありうるが、

する個別措置や立法措置に際しての助言の役割が増大してきている傾向が窺えるという。²⁸

なお、ワイマール共和国時代からの伝統を引き継いで、連邦会計検査院の院長は、「行政の経済性のための連邦委託官 (Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung)」²⁹として、「提案および鑑定をなすことにより連邦行政および予算執行の目的適合的、簡素かつ経済的な形成に影響を及ぼすこと、ならびに、このような目標の達成のために連邦政府に助言すること」³⁰の任務を負っている。この場面での連邦会計検査院の院長の助言活動は、内容的にはBHO八八条二項に基づく会計検査院の助言活動とほとんど区別され得ないものであろう。³¹

3. 会計検査院の活動の法的性質

会計検査院は、よく「剣なき騎士」³²とたとえられる。会計検査院の活動に法的拘束力が伴わないことを指しての暗喩である。したがって会計検査院の活動は、法的には「無力」であると評価されることもある。³³ 会計検査院のコントロールには、通常、法的な効果は帰属しないので、一見この評価は当たっているようにも思われる。

もっとも、BHO八九条二項によれば、会計検査院は「その裁量により、検査を制限し、会計を検査されないままにしておく」ことができる。また、BHO九四条一項によれば、会計検査院は、検査の期日および方法を「決定」する。

さらに、BHO九四条二項によれば、専門家を招くことが「できる」。これらの規定に基づき、会計検査院は、内部的にはコントロール手続において決定権限をもっていることになる。その限りで会計検査院は、コントロール対象、コントロールの時機、およびコントロール基準に関して、そのときどきに選択を行っているのである。たしかに会計検査院のこの選択決定も、外部的に法的拘束力を及ぼすわけではない。しかし、そもそも会計検査院が、それをコントロール

の機能の変遷の現れでもあろう。検査報告は、もはや特定の予算年度の政府の責任解除に関する議会の決定の準備に寄与するのみならず、それと並んで立法者に、財政効果をもつ事項に関して、将来の立法者の決定の基礎として情報を提供する任務を有する。²⁴ 検査報告がこのような任務をも取り入れるならば、立法者の情報需要は、より有効におよびより適時に満たされることになろう。

（3）助言任務

以上の検査、報告と並んで、会計検査院は、議会および政府（または大臣）に「助言する（beraten）」ことができる（BHO八八条二項）。助言は、「将来の行動のための諸提案と結び付けられた、検査結果の伝達、検査結果から導かれた結論の伝達、および経験の伝達」として理解される。²⁵ 報告が検査の結果に基づいて行われるのに対して、助言は「検査の経験に基づいて」行われることで足りる。とはいえ、検査経験は必要であることから、少なくともそれより前に、何らかの同種または類似の検査事項に対する検査が行われていることを前提としている。²⁶ 会計検査院の検査報告の内容に加えられる「将来のために勧められる措置」（BHO九七条二項四号）もまた、助言の典型例でありながら、検査と助言が互いに交ざりあっていることを示す。

助言活動自体、すでにワイマル共和国のライヒ会計検査院によって行われていた。²⁷ しかし、法律上規定され、財政コントロールの独自の機能として実地的意義を有するのは、やはり財政法改革によってである。BHOは、将来の決定への検査知識の活用特別な意義を認め、会計検査院に対して、検査に基づいて議会および政府を助言するという付加的な任務を委託したのである。会計検査院の検査からの知識は、このようにして、新しい予算の作成に際して、年次報告を待つ必要もなく、直接に反映され得る。さらに、これらからは、軍備に関するものなど、財政的に重要な影響を有

においても検査され得るのである。それによって、たんなる「会計検査」から「財政コントロール」への最後のステップがもたらされたとされている。¹⁹⁾

(2) 報告任務

次いで会計検査院は、検査結果に基づいて、議会および政府に「報告する (berichten, Bemerkungen mitteilen)」任務をもつ。また、特別重要事項に関して「報告する (unterrichten)」ことができる (BHO九九条、この報告を以下、特別報告という)。報告および特別報告は、会計検査院の検査の結果にのみ基づくことができる。したがって、これらは、会計検査院の検査任務を内容的に修正するものではなく、検査結果を、どの名宛人に、どの時点で知らせるべきか、ということ等を単に規定するに過ぎないものと解される。²⁰⁾ なお、議会、政府等からの依頼に基づくいわゆる「鑑定的助言」は、形式的には次の「助言」に含まれようが、法律上、会計検査院の義務とされれば、検査から区別される、ないし区別され得る会計検査院の任務としては理解され難い。したがって、ここでの報告に含めて考えて差し支えないであろう。

ところで、財政法改革は、会計検査院に、立法機関に直接報告し、もはや大蔵大臣の經由に基づかないという権限をもたらしした。これが同改革の目玉の一つでもあった。²¹⁾ 議会への直接の報告提出は、それを通じて国民に対しても報告するという要素がいつそう強く含まれていると考えることもできよう。我が国の憲法九〇条では、内閣を經由しての報告提出という仕組みが取られているが、ドイツの制度改革が、我が国にとっても、議会による政府のコントロールの実効化のための一手段として大いに参考になると思われる。

さらに、近時のドイツでは、検査報告の中に、予算と間接的にのみ関わる、または関連をもたない、つまり議会による責任解除が関連しえない検査知識が取り入れられることが増大しているという。²²⁾ このような報告内容の変遷は、報告

よび合規性を「検査する（prüfen）」という任務を割り当てられる。ここにいう「検査」は、ドイツでは、特定の検査基準に基づく、当該措置もしくは行為の観念的な事後執行（Nachvollzug）という理解で一致している¹²。会計検査院の少なくとも一つの任務は、この「SollとIstの比較」¹³に存する。会計検査院の活動は、この事後的な比較の意味での「検査」に汲み尽くされるわけではないが、この検査任務との関連で、財政法改革において重要視された点を挙げると、以下の通りである。

第一に、原則として国の収入支出のすべてが、会計検査院の検査に服することとされたことである。これを検査の一般的委託（Generalauftrag）とか、無欠缺性の原則（Lückenlosigkeitprinzip）という¹⁴。ドイツでは、一九六九年まで一部効力を有していたライヒ財政会計法（Reichshaushaltsordnung、以下、RHOと表示¹⁵）八九条によれば、予算において使用目的を顧慮した予算手段は会計検査院による検査に服さない、ということが認められ、ワイマール共和国においても戦後の西ドイツにおいても頻繁に利用されたという経緯がある¹⁶。一九六九年の財政会計総則法（Haushaltsgrundgesetz、以下、HGRG）の政府草案も、なおそのような可能性を予定していたのであるが、結局、憲法上も、検査から自由な領域はもはや認められないとの原則が確認されたのである¹⁷。

第二に、経済性が財政コントロールの基準として憲法上明記された。すなわち、伝統的な「合規性」を中心とした会計検査とは異なり、もはや過去の瑕疵の確認のみに制限されるのではなく、財政上重要な事項に関する決定主体の将来に向けられた情報提供に寄与するのである¹⁸。この場面では、会計検査院は単なる「予算コントロールにおける補助者」以上のものになり、その検査活動は、ますます強く将来の視点において、行為および決定に関わっていく。

第三に、検査は、決算（Rechnung）のみならず、決算から独立した連邦の予算・経済運営にも及ぶことが確認された。これによって、会計の完結を待つ必要はなく、財政効果を有する決定は、その決定が行われた後、それが支出に至る前

2. 会計検査院の具体的任務

さて、ドイツの財政法改革において改正された基本法一一四条は、「①連邦大蔵大臣は、連邦政府の責任を解除するために、すべての収入および支出ならびに資産および負債についての決算書を、翌会計年度中に連邦議会および連邦参議院に提出しなければならない。②裁判官的独立性を有する構成員をもって組織される連邦会計検査院は、決算ならびに予算の執行および経済運営の経済性および合規性を検査する。連邦会計検査院は、連邦政府のほか、直接に連邦議会および連邦参議院に毎年報告しなければならない。そのほか、連邦会計検査院の権限は、連邦法律でこれを定める。」と規定する。これを受け、新たに制定された連邦財政会計法 (Bundeshaushaltsordnung、以下、BHOと表示)^⑩は、連邦会計検査院の任務について、「①特別財産および企業を含む連邦のすべての予算の執行および経済運営は、連邦会計検査院によって、以下の規定の基準に基づいて検査される。②連邦会計検査院は、検査経験に基づいて、連邦議会、連邦参議院、連邦政府、および各大臣に助言することができる。連邦会計検査院が連邦議会または連邦参議院に助言したときには、その旨を同時に連邦政府にも報告しなければならない。」と規定する (八八条)。このようなドイツ現行制度の基礎を創設した一九六九年の財政法改革は、^⑪同じ議院内閣制を採用し、我が国の会計検査院制度の母国でもあった国の、この課題に対する一つの解答例として、我が国でも今後、検討に値する論点を数多く有していると思われる。そこで、まず、これらの規定を手掛かりにして、会計検査院の活動を分類してみる。

(1) 検査任務

会計検査院は、まず最初に、大蔵大臣によって提示されるべき決算、ならびに予算の執行および経済運営の経済性お

トロールによって補完することを要請しているものと解される。そうであれば、会計検査院の活動は、究極的には、財政民主主義を実現するものでなければならない。言い換えれば、一見すると民主的性格が稀薄な会計検査院も、議会による財政コントロールへの協力を通じて、財政民主主義の実効化に貢献をなしうるのである。

（2）法治国家原則による軌道修正

ところで、民主主義や議会主義に基づく財政コントロールは、いわば多分に政治的なコントロールに終始する。しかし、コントロールに関する体系的な原理を構築していくためには、そこに何か客観的要素を加味する必要がある。そこで提起されるのが、法治国家原則に基づく法的視点でのコントロールであり、統治システム自体が法的に整備・運用されることはもちろん、議会や国民による民主主義的財政コントロールの基礎にも、会計検査院による適法性、場合によっては合目的性に関する法的判断がおかれる必要があると考えられる。⁷ 法治国家原則は、こうして民主主義原則に基づく財政コントロールのいわば「質」を変える役割を果たすことができる。換言すれば、それは、民主主義原則に基づく財政コントロールの「軌道修正」の役割を果たすものでもなければならない。⁸ この点、ドイツでは、民主主義原則のみならず法治国家原則と財政コントロール作用との関係が熱心に議論され、たとえば、検査基準である「経済性」が憲法上明記されることによって、たんなる基準から法原則として意識されるようになってきている。また、たとえば、一方で、会計検査院による検査権限の貫徹のための法的手段が検討されながら、他方で、過剰な財政コントロールに対する相手側の権利保護の必要性が語られるなど、この領域での法治国家原則への関心は、学説、判例を通じて非常に高いものがあると感ぜられる。⁹ 財政コントロールは、この法治国家原則、さらには他の憲法原則との関係も併せて検討したのち、「財政民主主義」を実効化する作用として確立される必要があるであろう。

解釈に関する議論を参考にしながら、憲法が規定する国家の統治機構のなかに会計検査院が組み込まれた意味を再検討し、現代国家の統治システムの中で会計検査院が果たすべき機能を明らかにすること、ならびにその機能がより実効的に実現されるための課題を提示しようとするものである。

一・会計検査院のコントロール任務

1. 財政コントロールと憲法原則

(1) 財政コントロールと財政民主主義

財政コントロール作用は、それが国家作用である以上、憲法上の諸原則に服し、またその実現に寄与すべきものであることはいうまでもない。日本国憲法第八三条は、「第七章 財政」の冒頭で、国の財政を処理する権限は国会の議決に基づくことを要するとして、いわゆる国会中心財政主義を定めている。その趣旨からすれば、財政コントロールの実効化をいう場合、まずは議会自身の財政コントロール権を強化することが第一義であろう。しかし、現代の複雑高度な「行政国家」、議院内閣制からくる制約等により、議会単独では、もはや、議会に賦与された財政コントロール権の有効な行使が事実上不可能な状況にあることも事実である。⁵⁾ 八三条も、形式的に、そのような議会単独による財政コントロールのみを意図しているわけではなく、広く「財政民主主義」の精神を宣言しているものと一般に理解されている。⁶⁾ 日本国憲法九〇条も、そのような状況にある議会の財政コントロール権を、憲法上の専門機関である会計検査院によるコン

会計検査院の存立を明記し、会計検査院に財政コントロールの任務を付与している。しかし、この会計検査院をめぐっての憲法上の議論は、これまで必ずしも十分になされてきたとは言い難い。むしろ、これまで憲法学をはじめとする法学は、人権や他の統治機構の領域に比べて財政コントロールの領域にそれほど強い関心を寄せてはこなかった。この点は、ほぼドイツも同じ状況で、財政コントロールに対する「継子的取扱い」^①がたびたび指摘されてきたところである。ところがドイツでは、先進国にほぼ共通の現象ではあるが、国家の財政状況が悪化の様相を呈してきたことを背景に、公的資金のとくに使途面のコントロールへの関心が相当に高まり、議論が深められているように見受けられる。^②もちろん我が国でも、最近、会計検査の新たな手法の開発に向け関心が寄せられてきているが、^③ドイツでは、国民の主権者・納税者としての権利性が認識され、また、効率的・経済的な資金運用の要請自体あるいは適切なコントロールを実現すること自体が憲法上の原則と見なされるようになってきている点、我が国とかなり傾向を異にしているように思われる。^④

ところで、財政コントロールは、なにも会計検査院の活動によってのみ論じ尽くされるわけではない。財政コントロールは、それ以上、また、それとは別物でもある。日本国憲法に基づく国家の統治機構での財政コントロール権の主体は国会であり、国会が、内閣によって会計検査院からの検査報告とともに提出される決算を審査するという構造になっている。また、ドイツの連邦レベルの財政コントロール制度を規定する基本法においても、その一一四条で、①連邦大蔵大臣による決算提示、②連邦会計検査院による決算検査ならびに予算の執行および経済運営の検査、③連邦政府、連邦議会および連邦参議院への連邦会計検査院による報告義務、④連邦議会、連邦参議院および連邦政府の責任解除、の各場面を数えることができる。問題は、このような多元的構造をもつ仕組みの中に、「財政コントロール」の一作用としての会計検査院の活動をいかに位置づけるか、さらにこれを、国家の政治的・政策的意決定およびその執行過程全体の中に、いかに有効・適切に組み込むかということである。このような視座から、本稿は、主にドイツの制度および法

会計検査院による財政コントロールの機能と 会計検査院の憲法上の地位

—ドイツの議論を参考に—

石森 久広

目次

はじめに

- 一. 会計検査院のコントロール任務
 - 二. 会計検査院のコントロール機能
 - 三. 会計検査院の憲法上の地位
- おわりに

はじめに

「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定める」。日本国憲法は、九〇条で、