

1995年ドイツ国法学者大会第2テーマ 「会計検査院による行政コントロール」の紹介

— ドイツ語圏の公法学者によって何が報告されたか —

石 森 久 広

1. はじめに
2. デーゲンハルト報告
3. シュルツェ＝フィーリッツ報告
4. シェファー報告
5. ルーホ報告
6. おわりに

1. はじめに

1995年10月4日から7日までオーストリアのウィーンで開催されたドイツ国法学者大会 (Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer) の第2テーマに、「会計検査院による行政コントロール(Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe)」が取り上げられ⁽¹⁾、最近、その時の報告と討論の内容を収録した Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVVDStRL), Heft 55, 1996 が刊行された。

この「ドイツ国法学者大会」は、ワイマール共和国成立後の1922年に設立され、1931年までに、立憲君主制終焉後の国家のありかたについて計7回の大会が開催された⁽²⁾。また戦後、同大会は1949年に再興され、新たに発効したドイツ連邦共和国基本法 (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 以下、基本法という) のもとで、公法領域における学問的、立法的諸問題に関する議論を重

ね⁽³⁾、その成果はドイツのみならず、我が国の学界にも大きな影響を及ぼしてきた。内容的には、当初は、基本法の意味やその行政への影響等が主なテーマとなったが、最近では、ドイツ統一やヨーロッパ統合を視野に入れた本質的な原理原則に関わる問題が取り上げられる傾向にある⁽⁴⁾。また、ドイツだけではなく、オーストリア、スイスといった他のドイツ語圏の公法学者との比較法的方法を通して、互いの議論の深化が目指されている。1995年現在での会員は388名であり、このウィーンの大会には、招待者なども含め約420名の参加があった⁽⁵⁾。

従来と同大会における財政関係のテーマは、1955年に「憲法における財政 (Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung)」(VVDStRL 14)、1966年に「資金補助行政 (Verwaltung durch Subventionen)」(VVDStRL 25)、1968年に「予算と経済 (Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft)」(VVDStRL 27)、1980年に「課税と財産 (Besteuerung und Eigentum)」(VVDStRL 39)、1983年に「予算法と予算コントロールを通じての行政活動の誘導 (Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle)」(VVDStRL 42) 1992年に「統一ドイツの財政基本原則 (Grundsätze der Finanzfassung des vereinten Deutschlands)」(VVDStRL 52)⁽⁶⁾などが見られ、会計検査院もまた考察の対象に含まれたことはある。しかし、今回のように正面から会計検査院が取り上げられたのは、大会史上初めてである。

報告者は、ドイツから、ライプツィヒ大学教授クリストーフ・デーゲンハルト (Christoph Degenhart)、およびヴェルツブルク大学教授ヘルムート・シュルツェ＝フィーリッツ (Helmuth Schulze-Fielitz)、オーストリアから、ザルツブルク大学教授ハインツ・シェファー (Heinz Schäffer)、そしてスイスから、チューリッヒETH教授アレクサンダー・ルーホ (Alexander Ruch) の4名である⁽⁷⁾。本稿は、これらドイツ語圏の公法学者たちによって、「会計検査院による行政コントロール」というテーマの下、どのような報告がなされたのか、その概要を紹介することを目的とする。

2. デーゲンハルト報告

(1) 「はじめに」

「憲法は変わる。しかし会計検査は残る（Verfassungsrecht vergeht, Rechnungsprüfung besteht)」。これによって、基本法秩序のなかで会計検査院が占める地位および果たす機能がかなり表現できる。1714年設立のプロイセンの会計検査機関（Ober-Rechen-Kammer）あるいは1707年設立のザクセンの会計検査機関（Ober-Rechen-Rath）までさかのぼれば、現在のドイツ連邦会計検査院が、絶え間ない伝統を有する国家機関として存在することが明らかになる。この伝統に目をやることは、現代的機能を理解する際にも時として必要とされる。

(2) 「I. 基本法の権力分立国家における会計検査院の地位」

立法府への帰属、執行府への帰属、単なる補助機関、固有の「第四権力」など、権力分立国家において会計検査院の地位を規定する見解は枚挙にいとまがない。しかし基本法 114条 2項は、会計検査院という制度とともに財政コントロールという本質的な任務を保障しており、したがってその地位も、抽象的に立法府あるいは執行府に整序しようとするのではなく、憲法上の機能を規定することで探求されるべきである。

この作業は、会計検査院のいわば日常業務にとっては、それほど差し迫ったものではないように見えるかもしれない。しかし、たとえば第三者に対して不利にはたらく指摘が許されるかどうかといった、すでに日常的なものになりつつある問題も、その正当化という原則問題に関わっている。また執行府との関係では、行政コントロールと行政責任の間の線引きについて、あるいは立法府に対する検査権限も、その理論的正当化を必要とするといえる。このように、潜在的に存するすぐれて現代的な権限紛争を適切に解決するためには、やはり避けては通れない問題である。

(3) 「II. 財政制度におけるコントロール機能」

国家権力をどのように構成し、分類し、相互にコントロールさせるかは、基本法の任務である。国家の財政権もまた、このなかで具体化されなければならない。

しかしこの領域では、たとえば司法的および立法的にはまだ有効な財政コントロールが行われないなど、権力分立や権力の分散が十分に実現されているとは言い難い。財政権同様、会計検査院のコントロール機能も、基本法が規定する財政の枠組みのなかで決定されなければならない。しかしその際、伝統的な権力分立のカテゴリーは、もはやあまり役に立たない。

ここで小括として、以下のことが導かれる。すなわち、基本法による財政コントロールの任務は、コントロールという一般的な憲法命令が国家の財政権力に対して具体化されたものである。その任務は、制度的独立性のもとで、憲法上の固有の基準に従って遂行されなければならない。しかしそれは、会計検査院に優位的(vorrangig)に付与されている。権限、コントロール密度、コントロールの手続きといった問題には、このことから解答が与えられなければならない。

(4) 「Ⅲ. 立法、行政、そして『政治』のはざまの会計検査院」

会計検査院によるコントロールは財政コントロールである。つまり、単に財政効果を有する「行政」活動のみならず、立法者も含めた財政に関わる国家活動全般が対象範囲に含まれるのである。この点は、会計検査院のコントロール権限を決定する際には見落とすことができない。それゆえ、立法活動も会計検査院には閉ざされておらず、また財政に関わる決定の「政治的(politisch)」性格も、そのことだけでは会計検査院に検査を閉ざす理由にはならない。

その際、検査基準、とりわけ「経済性(Wirtschaftlichkeit)」が、そのようなコントロール権限に対応して具体化されなければならない。経済性原則は、国家の決定過程における付随的な命令であるが、国家活動の手段と目標を法的に構成される関係のなかに持ち込む点で、構造的には比例原則(Verhältnismäßigkeitsprinzip)に類似している。また、経済性は、国家活動に対する憲法上の命令でもあり、会計検査院の経済性コントロールは、司法的コントロールとの連繋も視野に入れる必要がある。

(5) 「Ⅳ. 外部関係における検査権限」

会計検査院のコントロールが国家の内部領域を超えて外部に及ぶときには、一部は権限上の根拠に基づき(たとえば連邦会計検査院の場合、ラントやゲマイン

デ、公法上の法人などの活動に対して）、一部は基本権上の根拠に基づく（たとえば放送局、大学、教会、補助金を受領した私人など）抵抗に出くわすことがある。しかし原則的には、そのような検査も憲法上正当化されている。検査は、法的「監督（Aufsicht）」とは異なるのである。したがって、たとえば国家の財政責任が私人の基本権と関わる場合でも、原則的には当該私人「のもとで（bei）」当該私人「の（von）」検査は可能であるといえる。ただし、個別ケースでは、それが基本権として保護される限りで、コントロールの抑制（Restriktion）が必要とされる。なお、EUの会計検査院（Europäischer Rechnungshof）による、構成国のもとでの検査権限は、さらに高密度化を必要とする。

(6) 「V. コントロール手続とコントロール『決定』」

とりわけ外部関係においては会計検査院の手続上の権限が問題になる。会計検査院の手続上の権限は、広範にその自律に委ねられているが、聴聞権（Gehörrecht）など法治国家的な手続上の諸原則については、その具体化を必要とする。しかし手続の様式化（Formalisierung）は、決定権限（Entscheidungsbefugnis）の欠缺に鑑みれば、命じられてもいないし、検査の効率化にもそぐわない。

会計検査院は、原則として国民（Öffentlichkeit）に独自に歩み寄る権限を有する。ただし個別的ケースでは、たとえば第三者の権利との間で、秘密保持を必要とする可能性のある資料の取扱いについてなど、比例原則に基づく調整が命じられている。

(7) 「まとめ」

会計検査院は、基本法上の財政制度ないし予算制度のなかで独自の地位を占めるコントロール機関である。なるほど、それぞれの個別テーマごとに設定されたコントロール目標に義務づけられることになるが、全体としては、会計検査院は包括的なコントロール権限を付与されている。会計検査院は、純粋にコントロール機関であり、決して決定機関ではない。したがって、自ら法的効果を生ぜしめる権限は、会計検査院には付与されない。国家の決定過程で結論を導くことは、会計検査院の任務ではない。

3. シュルツェ＝フィーリッツ報告

(1) 「I. 合理性と民主的立憲国家」

合理性 (Rationalität) は、民主的立憲国家を正当化する際の基本となる。つまりそれは、どの形態においても有効な行政コントロールの条件となる。もっとも、会計検査院による外部的財政コントロールは、他の行政コントロールの形態とは区別される。たとえばコントロールの対象、種類、あるいは経済性検査の範囲など、会計検査院は自らイニシアティブを発揮して活動するからである。

この会計検査院は、現代立憲国家に典型的な標準的組織となった。その意義が絶え間なく増大してきたことは、ドイツの国制史にも反映されている。ただし会計検査院の活動は、「客観的な国家理性 (Staatsräson) に留保された権限」ではなく、あくまで憲法および法律によって課され、また画されている。

(2) 「II. 憲法論的視点からの会計検査院の地位」

基本法のもとでは、会計検査院には、①独立性、②公共性 (Öffentlichkeit)、③無欠缺性 (Lückenlosigkeit)、④国家的財政活動の合理性、⑤法的サンクション権限の欠缺、の5つの要素が特徴化される。すなわち、①直接の政治形成から多面的に距離をおき、中立であることが、会計検査院の作用力の中心的条件となる。②会計検査院の公共的活動は、政治的、議会主義的公共活動に対する付随性 (Akzessorietät) ないし援助機能を逸脱してはならない。③すべての予算の執行および経済運営の財政コントロールに対する会計検査院への一般委託 (Generalauftrag) は、原則として無欠缺である。④当該国家活動によって追求される公益は、価格競争ないし市場原理からは切り離されている。⑤会計検査院の「教育的」機能は、その言明の正当性に根拠をおくものであって、法的拘束力に依存するのではない。

(3) 「III. 会計検査院による財政コントロールの機能変遷」

財政コントロールの意義の増大は、財政の重要性の増大に対応する。それは国民の関心によっていっそう強化される。実務の関心は、対象的には国家外部の領域に、そして予算執行の支出面だけでなくその収入面にも移行している。また方

法的には、会計に表れた額そのものの検査から、たとえば組織形態や官庁構造、あるいは行政過程全体を問題とする、いわゆる会計から独立した検査への、また執行の検査からプログラムの検査への、さらには個別的執行の批判から国家任務の批判への変遷が見られる。

検査の基本理念も、検査に基づいて批判するということから、政治・行政に助言する（beraten）ということに移行している。会計検査院は、乏しい資源の効率を高めるため立法者や行政の援助者として作用すべく、「単なる数合わせの機関」というイメージからの脱却を図っている。そのためには、将来に向けられた随伴的なコントロール、ないしは助言によるコントロールが重要となる。会計検査院のコントロールは、1回限りの行為ではなく、継続するプロセスである。連邦議会も、検査結果を予算過程のなかに継続的に生かしていく必要がある。

(4) 「IV. 現代国家の変遷における会計検査院の財政コントロールのドグマティック」

①「1. 対象領域：検査から自由な領域の存在？」 民主主義原則は、原則として、国家外部で行政任務を担う機関（たとえばゲマインデ、大学および研究機関、財団、公法上の企業など）もまた国家の財政コントロールに服することを要求する。国家は、たとえ民間化（Privatisierung）によってもその公的責任から解放されるわけではない。

②「2. 検査基準：ディレンマとしての経済性検査」 経済性は、手段と目的ないしは費用と効果の最適な関係を要求し、まずは内容的に特定された目的との関連で意味をもつ。しかし、それぞれの行政目的の最適化は、純粹に金銭的關係だけでは表わせないし、また唯一正しい決定が可能であるわけではない。また、経済性を抽象的な行政目的や国家任務に適応させる場合、それが抽象的であればあるほど具体化の選択肢は概観不能になる。プログラム検査や任務自体の批判に際しては、経済性検査の重点は、費用最小化から効果最大化へ移行し、この場合の経済性ないし合理性の判断は多義的で不確実になり、会計検査院によるコントロールも政治的になる。しかし、量的にも質的にも経済性検査の有用性は上昇し、会計検査院には適切な補正を通じて基準の現代化が要求されている。

③「3. コントロール密度：経済性検査の限界」 コントロールの限界は、専門的な自治権を有する団体や基本権帰属主体が侵害されうるところに存在する。

たとえば、研究、放送、あるいは慈善活動の経済性には、別な考察が必要である。決定的な問題は、目的を具体化する権限がどこにあるかである。会計検査院は、その権限を有する受検機関の経済性検査に際しては、当該機関によってなされた目的の具体化を端緒としなければならない。他面、経済性確保のためになされる会計検査院の言及は、ある特定の考察が政治的である、という理由によっては制限されない。ここで決定的なのは、それが合理的であるということである。

④「4. 組織と手続き：協働としての会計検査」 会計検査院は、有効な検査を保てるよう独立性の点で高次のランクを与えられ、たとえば検査の領域と時期、対象と観点、程度と範囲などにつき、自ら決定することができる。この広範な決定の余地は、経済性基準の操作または再構成の過程にも存する。もっとも、事柄の性格上あるいは法的に保護された自由領域に関わるなどの理由で経済性基準が適用されにくい行政領域については、基準の具体化は受検機関とのあらかじめの対話（Vorgespräch）を必要とする。このような対話は、会計検査院の誤りを回避することにもつながる。

⑤「5. 検査結果：作用媒体としての国民」 かなり多くの検査結果が、公表されることなく当該行政機関との間で処理される。会計検査院の報告が公表される場合でも、匿名化され、また責任が特定されることなく行われる。もし損害との関わりで個人の名前を挙げようとするれば、別にそのための法の根拠を必要としよう。他面、会計検査院の公表作用は不可欠である。公表がなされうることによって行政は、異議を唱えられた活動が国民に対してもはや正当化できないと判断すれば、当該会計検査結果を受け入れることになるであろう。

⑥「6. 会計検査に対する権利保護：行政訴訟手続の方途」 直接的な国家行政の外部にいる名宛人への検査命令（Prüfungsanordnung）は、行政行為（Verwaltungsakt）である。したがってそれは、検査結果の誤った記述と同様、行政裁判所の審理に服することになる。

(5) 「V. まとめと法政策的展望」

もし会計検査院に直接の行政責任が関わってくると（たとえば支出に際して会計検査院の同意義務が創設されると）、会計検査院がもつ高度の柔軟性（Flexibilität）はかなり弱められるであろう。たとえば公会計制度など、経済性を指向す

る行政形態における改革の必要性は、まさに会計検査院の前面に存する。しかしその改革をもってしても、民間の効果最大化と公益の最適化との間の根本的な違いをアウフヘーベンすることはできない。

なるほど単なる額の検査は退屈なものかもしれない。しかし今日では、会計検査院のコントロールに関する法には、現代国家の「わくわくした」基本問題が束ねられていることが明らかになったであろう。

4. シェフアー報告

(1) 「I. 会計検査院の発展とオーストリアの法システムにおける地位」

①「A. 財政コントロールの成立」 公的財政コントロールの制度化は、1491年、マキシミリアン1世によって設立された機関（Hofreitkammer）にさかのぼる。その後、予算の執行とコントロールが分離されたのは、1761年、マリア・テレジアによる会計検査機関（Hofrechnenkammer）の設立によってであり、1867年以来の立憲君主体制のもとでは、国家予算のコントロールは君主に帰属する最高機関としての会計検査院が担当した。1918年に成立した共和国では、その会計検査院は国民会議（Nationalversammlung）のもとにおかれ、1920年の連邦憲法では、会計コントロールに関する規定が1つの章を構成するに至っている。これは今日でもなお、この分野のもっとも重要な法的基礎になっている。

②「B. 国家組織のシステムにおける会計検査院の地位」 会計検査院による行政コントロールは新しい問題ではない。しかしヨーロッパの法律学には、コントロール機関の理論的な整序に適切なカテゴリーは存在してこなかった。それでもオーストリアの憲法には、手がかりとして、決定機関のあとでコントロール機関が規定されている。ケルゼンは、会計検査院を本質的に行政組織から切り離されなければならない重要な部門と説明し、早くから行政内部へ組織化されることの矛盾を指摘していた。

③「C. 会計検査院によるコントロールの共和国法における展開」 1920年の連邦憲法では、ラント憲法に会計検査院によるコントロールを任意的に受け入れる権限が与えられていたが、実際には利用されなかった。しかし1925年の改正により、ラントの会計コントロールも制度化され、もしラントに固有なコントロー

ル機関が設置されている場合には、そちらが優先された。さらに1929年にはゲマインデ、1934年には社会保険の会計もコントロールの対象に含まれ、すでにこの時点でほぼ今日の状況に至っている。

(2) 「Ⅱ. 会計検査院の組織と他の国家機関に対する地位」

①「A. 会計検査院の人的組織」 会計検査院は、議会の財政コントロール権行使のための補助機関として構想されている。会計検査院の指揮は、議会で選出された院長によってなされる。院長任務は、独立性を確保するため、12年に固定されている。しかし、国民議会の過半数の議決によって罷免されうることで、その意義は減少させられる。

②「B. 会計検査院の独立性」 まず会計検査院は、本質的に行政から独立であり、憲法によれば法律の規定にのみ服する。他方で憲法は、会計検査院を国民議会のもとにおくと規定するが、それは原則として組織上の帰属を意味するにすぎず、具体的な命令や指示の権限が存するわけではない。ただし政府も議会も、一定の要件のもと会計検査院に特定の任務を義務づけることができ、場合によっては自由な検査活動が侵害される可能性もある。なお独立性は、コントロール機関としての会計検査院それ自身に帰属し、個々の検査官には帰属しない。彼らは院長の監督下にあり、それゆえ院長の指揮命令に服する。

③「C. ラントの外部的財政コントロール機関と会計検査院との関係」 連邦国家における統一的な財政コントロールのメリットは、地方の日常的な政治に目をやることなく、しかも各政府間、各企業体間を比較できるという点にある。しかし、ラントのコントロール機関がまた独立であるならば、連邦の会計検査院との間で衝突を引き起こすこともありうる。近時では、会計検査院の検査権限を排除しないかぎりラントで独立の外部コントロール機関を設立するという考え方にもとづき、共存が図られている。

(3) 「Ⅲ. 会計検査院の権限領域」

①「A. 任務」 会計検査院の中心的任務は、会計・経理のコントロール(Gebärungskontrolle)である。しかし例外的に会計の管理を実際に行ったり、また近時では、たとえば公企業の収入状況の調査・報告などの一般的な監督業務も

課せられている。なおオーストリアの会計検査院は、最高会計検査機関国際組織（INTOSAI）の事務総局（Generalsekretariat）として、120以上にわたる財政コントロール機関の間での経験や意見の交換を仲介している。

②「B. 会計検査」 会計検査院による検査の対象は、一定以上（2万人以上のゲマインデ）のすべての予算執行および業務運営である。国家が自ら経済行為をなす場合、企業体に支配的に関与している場合、あるいは他の法主体でも公的援助を受けている場合には、コントロールはそこにも及ぶ。しかし個別的には、領域団体のレベルや団体のタイプに応じて区別されなければならない。

③「C. 問題」 オーストリアの規律は、国家の財政活動はその法形式にかかわらずコントロールから免れることはない、という考え方に対応している。しかし、私法形式による場合、法律に基づかない公的任務の委託を通じてなど、財政コントロールが回避される恐れももちろんある。さらにもうひとつの問題は、今日、国家の株式所有と公目的実現とは必ずしも結びつかず、会計検査院がそれをコントロールすることの意義が問われているということである。なお、検査活動の実施をめぐる争いは、憲法裁判所において、会計検査院と政府との間の機関訴訟として裁断される。これは、近年ほとんど公企業の検査をめぐるものであり、この領域での権限貫徹の困難性を示している。

(4) 「Ⅳ. 公的財政コントロールの遂行」

①「A. 原則」 会計検査院のコントロールは、事後的に行われるのを原則とする。会計検査院は、行政のもつ権限および責任を侵してはならない。それゆえ、時折持ち出される行政活動に随伴的なコントロールの要請も適切ではない。具体的行政活動にそれが行われれば、おそらく行政のイニシアティブは麻痺してしまう。

②「B. 検査権限の現代化」 一般的には、会計検査院は自らのイニシアティブに基づき検査活動を行っている。しかし憲法は、会計検査院が他の機関によって検査を義務づけられることも予定している。国民議会（Nationalrat）、連邦政府、連邦大臣、ラント政府、あるいはラント議会など、一定の要件のもと会計検査院に検査を委託できる。この特別検査（Sonderprüfung）は、まさに近年、野党のお気に入りの手段となり、会計検査院のキャパシティに限界を来す結果となっ

ている。

③「C. 検査基準」 会計検査院の検査は通常、「合規性」ならびに、節約性、経済性、合目的性といった広義の「経済性」に及ぶ。「経済性」の意義の確定は困難であるかもしれない。それは結局、経済学で展開されたそれに立ち返らなければならない。その場合たしかに不確実さは残るが、会計検査院は原則として政治的決定を尊重しなければならない。したがって設定目標のレベルで見解が衝突することは避けられなければならない。

④「D. 検査方法と検査過程」 会計検査院法および会計検査院業務規則によれば、会計検査院が検査を行おうとするときには、あらかじめこれを予告し、検査プログラムを伝える。検査の際には責任ある機関に見解を述べる機会を十分与え、また検査結果に対する意見表明の可能性も保障しなければならない。そうして初めて最終報告の作成がなされ、連邦政府ないしラント政府、および受検機関に報告が送付される。いわゆる「聴聞の権利 (Recht auf Gehör)」は、このような形で保障されているといえる。

⑤「E. 検査報告」 会計検査院は毎年、年次報告を国民議会に回付しなければならない。議会への提示後、報告は公表される。この年次報告と並んで、個別の検査についての特別報告も行われうる。議会では、「会計検査院委員会 (Rechnungshofausschuß)」がこれを取り扱う。年次報告は内容的にまとめられたものなので、委員会としては省略されていない検査報告を手にはできない。この点は受検機関とは異なる。当然、委員会の審議では詳しい情報が必要とされるが、業務秘密などの理由から限界はある。

⑥「F. 会計検査院によるコントロールの有効な作用の可能性？」 会計検査院は、なるほど検査活動を通じて効率的、節約的措置を勧めることはできるが、しかしそれ自体は法的サンクションをもたない。けれども見過ごされてはならないのは、それが議会や国民の議論を通じて生かされるということである。そのために会計検査院自体の改革も必要であり、国民議会は委員会による会計検査院の業務検査を提案している。今日オーストリアの会計検査院の活動は、行政改革のプログラムや予算政策の修正、さらには立法者への（歓迎されない）助言など、しばしば記述された権限以上に及んでいる。個々にはすべてそれらは有用なものであるかもしれない。しかし、会計検査院を独自に政治プロセスに組み込むこと

を認めるには、さらに憲法上の特別な正当化を必要とする。

5. ルーホ報告

(1) 「I. 憲法上の基礎」

スイスの連邦憲法では、財政領域における行政コントロールに関する規定は明文ではおかれておらず、行政による一般的な業務執行を議会がコントロールするという形になっている。この議会による監督（Oberaufsicht）は、行政の責任追及に対応しており、それゆえ重要かつ基本的な領域において、完結した行為に事後的になされる。もっとも、行政コントロールは政府自身も行う。しかしそれは、議会とは異なり、行政の指揮を目的とするものであって、それゆえ継続的およびシステム的に行われる。

(2) 「II. 議会および政府の任務としての財政監督」

財政領域で憲法上議会がもつ権限は、支出を承認し決算を承認することであり、また政府がもつ権限は、予算の見積りを議会に提案し、決算を作成し、全体として財政を管理することである。それぞれが行うコントロールもまた、これに対応するものでなければならない。しかしながら、厳しい財政状況のもとでは、財政との関わりは、かなりな程度政治的誘導（Steuerung）の意味をもち、財政コントロールも国家の嚮導（Staatsleitung）任務の一端として示される。それは、とくに給付行政の領域で顕著である。ここでは、議会によってなされた決定が「正しく執行されたか」というコントロールでは不十分であり、決定そのものに向けて、その過程の一部を構成するものでなければならない。

(3) 「III. スイスのシステム概観」

スイスでは、過去100年の間に1895、1925、1990年と、会計検査院の設立が3度拒否された。理由はその都度、慣れ親しんだ財政コントロールシステムがもっとも信頼できるというものであった。スイスの財政監督システムは、組織的には3つの機関からなる。すなわち、まず議会の各院それぞれにおかれた①財政委員会（Finanzkommission）、②財政委員会からのそれぞれ3名の代表者によって構

成される財政代表団 (Finanzdelegation), および組織上は大蔵省に属する③財政コントロール機関 (Eidgenössische Finanzkontrolle) である。①②のためにおかれた事務局 (Sekretariat) が, ③との連繫にも配慮する。①は主に予算案や決算などを審議するのみで, 財政ないし予算の詳細な審査や監督は②に委ねられている。また③は, 財政事象を継続的かつ直接的に監視し, 議会および政府の財政監督任務の遂行に寄与することを任務とする。1994年大改正を受けた財政コントロール機関法 (Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle) は, ③を「財政監督の最高の専門機関」とし, その独立性を明示するに至っている。

(4) 「Ⅳ. 会計検査機関の地位について」

財政コントロール機関を政府および行政から独立させることは, 立法者の大きな関心事であった。それは, 政府のみならず議会による監督へも組み込むことで, まずは果たされている。また, 財政コントロール機関は, 毎年検査プログラムを自ら自由に定め, さらに94年の法改正後は行政の執行をサンプル検査のかたちでもコントロールする。これらにより, 財政コントロール機関の行政「外部」的な監督機関としての地位が強調されている。

(5) 「Ⅴ. 財政監督の任務と手続き」

財政コントロール機関の任務領域は, 前述のサンプル検査, 予算執行や作成された決算の検査, および法律により特別に規定された領域のコントロールなどの実体的検査, ならびに行政内部のコントロールシステムやその実施過程の審査などである。対象は, 連邦の行政組織法 (Verwaltungsorganisationsgesetz) に列挙されたすべての行政機関, 連邦から資金を受け取るすべての者, および連邦から任務を委託されたすべての組織体である。また, 国家の予算に関連する業務資料の閲覧に際しては, 原則として守秘義務やデータ保護の理由では拒否されえない。なお, 受検機関とのコンタクトは, 監督官庁を挟むことなく直接に取られる。

ところでスイスの考え方では, 財政活動のコントロールは, 異なった種類のコントロールの組み合わせでもある。たとえば決算をもとにすれば, それは「事後的」コントロールであり, 予算の見積りや借入れの提案などについて行われれば, それは「事前的」ないし「随伴的」コントロールとなる。後者では, 前段階での

制約が可能となるとともに、一定の政治的誘導（politische Steuerung）の意味合いも含まれる。

(6) 「Ⅵ. コントロールの基準」

財政監督は、純粹に形式的な会計検査に制限されず、実質的基準が前面に出されている。財政コントロール機関法は、上位基準としての「経済性」を、①節約性、②効率性（費用効果分析）、③有効性の3つの要素で充たす。しかし、これらの相互関係は、決して容易には確定されない。たとえば文化領域での節約的な資金補助は必ずしも経済的ではないであろう。いずれにせよ財政コントロール機関は、異なった検査基準に応じてさまざまな方法で異議を発することができる。

(7) 「Ⅶ. 境界と調整」

実質的なコントロール基準は、財政監督と一般的行政コントロールとの境界づけの問題を投げかける。現行法によれば、財政監督は、ただ行政の「財政」活動のみを取り扱う。しかし、財政監督機関に課された内部コントロールシステムのコントロールは、必然的に固有の財政活動を超えるなど、業務執行と予算執行の区別は、明らかに困難である。そのような場合、財政監督機関は、もっぱら一般的行政コントロールを任務とする議会および政府を介入させることが予定されている。それにもかかわらず経済性基準は、やっかいな費用効果分析などにより、必然的に資金投入の合目的性や最終的には任務自体の審査へと移行する。財政活動のコントロールと一般的業務執行のコントロールは、このような政治的要素を含む基準を通して、結局、統合されることになる。

(8) 「Ⅷ. 展望」

連邦の財政監督は、議会主義的に、そして外部的に多様に組み合わされた諸機関に委ねられている。その機能は、一にそれぞれの連繫にかかっている。とりわけ経済性ないし有効性基準は、国家における政治的な誘導機能を引き起こす。今後、なるほど会計検査院の導入は審議の対象に上らないであろうが、しかし財政監督システムは、全体的なコントロールシステム構築の方向で再検討される必要がある。

6. おわりに

以上4名の報告を、ハンス・ヘルベルト・フォン・アルニム（Hans Herbert von Arnim）に拠りつつ⁽⁹⁾一言で総括するならば、デーゲンハルト報告では財政コントロールが有する現代的な機能（とりわけ事後的コントロールから同時進行的コントロールへの移行に伴うそれ）に注目がなされ、またシュルツエ＝フィーリッツ報告では、それがより詳細なかたちで展開されたが、シェファー報告では、オーストリアの視点から、この点が全体的に非常に抑制的に論じられ、他方ルーホ報告は、やや独特なスイスの制度の紹介に力点をおいていた、ということになると思われる。

いずれにせよ、この4名の報告から、会計検査院による行政コントロールに関する公法学上の論点がある程度浮かび上がってくる。すなわち、全体としては、会計検査院は憲法上どのような役割・機能を果たすべきか、といった言わずもがなの問題であるが、個別的には、会計検査院の法的地位（それを明らかにする必要性、権力分立機構との関係、その独立性の程度など）、検査権限（自治権等に基づき検査が及ばない領域を認めるかどうか、同時進行的検査の可否など）、経済性基準（その法的意義、コントロール密度、政治的決定への言及可能性など）、他機関との連繫（助言や報告の法的意義、議会や国民との法的関係など）といった問題になるであろう。そして、これらの問題に対する解答が、それぞれの国の立場を反映し、また報告者個人の見解の違いによって多様に示されたことは、今後の学説ならびに実務の発展にとって非常に有用なものとなるであろう。

しかし何より、長年財政法研究に携わってきたミュンヘン大学教授のクラウス・フォーゲル（Klaus Vogel）が討論で「しばしば軽んじられてきた本テーマが取り上げられたことに感謝の気持ちを申し上げたい」と挨拶した、まさにこの言葉に集約されるように⁽¹⁰⁾、ドイツ国法学者大会において会計検査院による行政コントロールがテーマとなったこと自体、この問題がここにきてようやく公法学上「公認」されたことを意味し、きわめて大きな意義を有するものと推察される。

[注]

- (1) 速報として, DVBl 1995, S.894ff. なお, 第1テーマは「民主的立憲国家における市民の責任 (Bürgerverantwortung im demokratischen Verfassungsstaat)」であった。
- (2) この10年間の評価については, Ulrich Scheuner, 50 Jahre deutsche Staatsrechtswissenschaft im Spiegel der Verhandlungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, I. Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in der Zeit der Weimarer Republik, AÖR 97(1972), S.349ff. が便宜である。
- (3) その成果は翌年 VVDStRL として公刊され, 戦後は第8号からスタートしている。
- (4) 1949年から1992年までの同大会の内容につき, Hans Peter Ipsen, Staatsrechtslehrer unter dem Grundgesetz, 1993 を参照。
- (5) VVDStRL 55, S.5. ちなみに, ドレスデンで開催された1996年のドイツ国法学者大会には, 日本公法学会から初宿正典・京都大学教授が代表派遣の推薦を受けている (公法研究 58 [1996年] 331頁)。
- (6) 筆者自身, 1984年度広島大学大学院で開催された塩野宏先生 (当時東京大学教授, 現成蹊大学教授) の行政法集中ゼミナールで, この大会の内容を報告し, 指導を受けたことがある。大会では, 権力分立, 法律の留保, 議会の留保, 民主主義などの憲法問題, ならびに内部法と外部法などの行政法上の問題が取り扱われた。
- (7) 4名の報告部分は合わせて 120頁ほどになるため, 要約的に紹介した。なお, ドイツの会計検査制度については, 金刺保「各国会計検査院の現状その2」会計検査研究14号 (1996年) 35頁以下 (45頁以下) に最新の, かつ詳細な紹介がある。
- (8) 「構成員が裁判的独立性を有す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 (Ordnungsmäßigkeit) 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。連邦会計検査院のその他の権限については, 連邦の法律によって, これを定める」。
- (9) VVDStRL 55, S.327f.
- (10) VVDStRL 55, S.316.

[追記] 拙稿を恥じつつ本稿を謹んで赤松美登里先生に捧げたい。ここミュンヘンから旅立たれた先生のご助力がなければ、本稿もまた存在しなかった。

1997年1月4日 (ミュンヘン)