

【巻頭言】

ドイツ連邦会計検査院研究の半世紀

—公法学の視点から—

石 森 久 広*

(西南学院大学大学院法務研究科教授)

はじめに

1974年に著わされた、ズザンネ・ティーマン『連邦における財政コントロールの国法上の地位』(Susanne Tiemann, Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes)は、行政、議会、会計検査院による「財政コントロール」活動と憲法上の基本原則、とくに民主主義原則、法治国家原則、権力分立原則と財政コントロールとの関わりについて、公法学の立場から427頁にわたって議論を繰り広げる本格的なモノグラフである。そのはしがきには、絶対君主制の時代からの長い歴史を有しているドイツの財政コントロールが、1949年の(憲法である)ドイツ連邦共和国基本法の制定を経て、その20年後に行われた、いわゆる財政法改革により、さしあたりの到達点に達したことがテーマ選定の契機になっていると記されている。

この財政法改革の中心には、基本法114条の改正があり、その主な内容は、①財務大臣の決算提出時期が「年度ごとに」が「次の会計年度中に」と限定、②会計検査院の検査対象が「連邦の決算並びに予算の執行及び経済運営」と広範化、③検査基準として「経済性及び合規性」と明記、④検査報告(Bemerkungen:「所見」)が連邦政府だけでなく「直接に」「連邦議会及び連邦参議院にも」提出、という点に求められる。また、改革の基本的視点をまとめると、①独立機関とされながら行政府に近かった会計検査院を、いわば行政府と立法府の中間に位置づけ、立法府に近づけるとともに行政府からの「独立性」を強化すること、②事後的性格の強い従来の活動に、助言活動や随時報告を明文で制度化し、国民や議会の関心に遅れないよう、コントロールの「現今性」確保に配慮すること、③それまで合規性に偏りがちであった検査

*1962年生まれ。1989年広島大学大学院社会科学研究科博士後期課程単位取得退学。大島商船高等専門学校講師、熊本女子大学講師、熊本県立大学助教授を経て、現在、西南学院大学大学院法務研究科教授。2014年より西南学院大学副学長、学校法人西南学院理事。博士(法学)。弁護士資格(2011年法務大臣認定)。専攻は行政法。日本公法学会(2013年より理事)、日本財政法学会(2016年より理事)、日本自治学会所属。主要な著書は、『会計検査院の研究—ドイツ・ボン基本法下の財政コントロール』(有信堂、1996年)、『財政民主主義と経済性—ドイツ公法学の示唆と日本国憲法』(有信堂、2011年)、『財政規律の研究—ドイツ憲法上の起債制限』(有信堂、2018年)など。

基準として、基本法上「経済性」をも明記することで、会計検査院の役割が合規性にとどまらず「経済性」の監視にもあると示すこと、になる。この財政法改革は、現在のドイツにおける会計検査院制度の基盤になっているということのみならず、わが国の財政コントロールシステムを考えるうえで、極めて貴重な経験を示す制度改革であったという点で、非常に興味深いものである。

2019年は、その財政法改革からちょうど50年目という節目の年となる。およそこの50年間に、ドイツ連邦会計検査院をめぐる、基本法の改正を起点として繰り広げられた議論が、公法学を専攻する筆者の主要な研究対象ともなった。

I. ドイツ国法学者大会と会計検査院

筆者が大学院に入学した1984年度、東京大学から広島大学に塩野宏先生をお迎えし、「行政法特殊講義」(集中講義)が開催される機会があった。受講者には、各自の研究テーマを発表する課題が課せられ、まだ研究テーマをもっていなかった私は思案の末、直近に開催されたドイツ国法学者大会の第2テーマ「予算法と予算コントロールによる行政活動の制御 (Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle)」を素材とすることとした(内容を収録した書物(VVDStRL 42)は翌年刊行されるため、厳密には前年1983年に開催された大会である)。このとき、S. ティーマンのモノグラフィーに出会うこととなり、公法学において会計検査院がかくも厚く議論されるのか、という点にひどく驚いた次第である。

このドイツ国法学者大会というのは、ドイツにおいて憲法、行政法といった公法の学者によってワイマール共和国成立後の1922年に設立された学会であるが、戦後、1949年に再興され、新たに発効した基本法の下で、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、その成果はドイツのみならず、わ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、その後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がみられた。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。

ドイツ国法学者大会では、財政関係も幾度かテーマとして扱われており、1955年に「憲法における財政基本原則 (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)、などからすると、1983年のテーマが特異というわけではない。その後、1992年に「統一ドイツの財政基本原則 (Grundsätze der Finanzverfassung des vereinigten Deutschlands)」(VVDStRL 52)、そして1995年には、大会史上初めて、会計検査院そのものもテーマの中に現れた(「会計検査院による行政コントロール (Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe)」。これは、当時、1969年の財政法改革を総括し、今後の方向を展望しようとするものであったが、筆者のまさに留学中、このときの内容を収録したVVDStRL 55が刊行され、ミュンヘン大学の図書館で夢中になって読んだことを思い出す。

内容的には、全体として、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をベースにおきつつ、個別的には詳細に、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)といった問題に関する議論が展開されている。しかし、何より、あのドイツ国法学者大会で、会計検査院が真正面から取り上げられたこと自体が筆者にとっては感慨深く、報告に続く「討論」の冒頭において、会計検査院研究に長年取り組んだフォーゲル(Klaus Vogel)の「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」との言葉が、筆者の全く同感の思いを代弁したものであった。

II. 公法学におけるドイツ会計検査院

わが国で注目が集まるドイツの高名な公法学者の1人として、シュテルン(Klaus Stern)がいる(彼の代表作は高田篤らによって『シュテルン ドイツ憲法<1>総論・統治編』『同<2>基本権編』(信山社、2009年)として訳出されている)。このシュテルンによっても、連邦会計検査院は国法学の体系の中に組み込まれ、詳細な解説が施されるとともに、彼自身、会計検査院をめぐる議論に盛んに参加している。

「新しい行政法学」の旗手として注目されるシュミット=アスマン(Eberhard Schmidt=Aßmann)においても、エバーハルト・シュミット=アスマン著、大田匡彦・大橋洋一・山本隆司訳『行政法理論の基礎と課題—秩序づけ理念としての行政法総論』(東京大学出版会、2006年)235頁以下で、「財政法を行政法により強く統合する必要があるとすると…、財政コントロールにも今までよりも大きな意義を認めなければならない。財政コントロールは法治国原理に直接関係する。それは行政のコントロールのシステムにおいて、監督庁と裁判所による適法性コントロールと並ぶ第2の支柱をなす」と述べられている。

また、近時、ヴォルフガング・カール/柴田堯史訳「憲法の視点から見た行政のコントロール(1)(2・完)」自治研究94巻3号(2018年)3頁以下、同4号32頁以下においては、「『コントロール』の概念によって、国法学と行政法学が国家制度全体にとって格別に重要な意義を認めている現象が論じられる。」とされ、「これは、ヴァルター・クレプスが1984年に確認したことであるが、今日もなお変わることなく妥当する」ことが確認される。そのうえで、カールは、「行政活動(Verwaltungshandeln)の実効性、効率性、および適法性を担保するために、実効的なコントロール・メカニズムが必要である」とし、行政のコントロールの基本形態として、「1 議会によるコントロール」「2 財政コントロール」「3 自己コントロール」「4 裁判所によるコントロール」「5 公衆によるコントロール」を挙げたうえで、「2 財政コントロール」において会計検査院に注目する。

このクレプス(Walter Kreps)は、すでに『国家の決定過程におけるコントロール』(Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984)において、「裁判所によるコントロール」「議会によるコントロール」「会計検査院によるコントロール」によって、コントロールのシステム化を構想していたところであり、近時で言えば、2017年に刊行された、ケンプニー(Simon Kempny)による教授資格論文(Habilitationsschrift)『行政コントロール(Verwaltungskontrolle, 2017)』も、「会計検査院によるコントロール」「裁判所によるコントロール」「その他のコントロール」で、行政のコントロールを系統的に構築する。ドイツ公法学において、会計検査院による財政コントロール作用が、裁判所によるコントロール作用と同じ「次元」で論じられる点、現状では、わが国とは様相を異にするように感じられる。

Ⅲ. ドイツ会計検査院の創立周年記念誌

ドイツにおいて、現在の連邦会計検査院の起源とされるのは、1714年、プロイセンに設立された総合会計局 (Generalrechnungskammer) である。この年を起点に、1964年に創立250周年、1989年に創立275周年、そして2014年に創立300周年を迎えている。ドイツ会計検査院研究において非常に貴重であったのは、これら節目の年に刊行される周年記念論文集であった。

まず、1964年には、連邦会計検査院編『会計検査の250年』 (250 Jahre Rechnungsprüfung - Zur zweihundertfünfzigjährigen Wiederkehr der Errichtung der Preußischen Generalrechnungskammer) が刊行され、実務家のプフルシュタイン (Friedrich von Pfulstein) 「プロイセン総合会計局から連邦会計検査院への道のり」、ドレスラー (Karl Dressler) 「連邦会計検査院の地位と任務」、ヒュットル (Adolf Hüttel) 「行政における経済性原則」のほか、研究者・クライン (Friedrich Klein) 「会計検査の憲法上の制度保障」など、公法学の立場から非常に関心のあるテーマを含む11本の論考が収録されている。

次いで、1989年には、ツァーベルベルク連邦会計検査院長の編集による『国家財政のコントロール—1714年から1989年までの歴史と現在：プロイセン総合会計局設立275周年記念誌』 (Die Kontrolle der Staatsfinanzen: Geschichte und Gegenwart, 1714-1989. Festschrift zur 275. Wiederkehr der Errichtung der Preußischen General-Rechen-Kammer) が刊行された。フォン・アルニム (Hans Herbert von Arnim) 「会計検査院の検査基準としての経済性」、シュテルン「連邦会計検査院の国法上の地位と財政コントロールシステムにおける意義」、ハベルカテ (Görg Haverkate) 「検査に服さない領域」など、公法学界を代表する研究者によるもののほか、連邦会計検査院のツァーベルベルク院長、ホイヤー (Ernst Heuer) 副院長など、会計検査院関係者らによる論考、合計21から成る。

300周年を迎えた2014年には、エンゲルス連邦会計検査院長の編集による記念誌『ドイツにおける外部コントロール300年—過去・現在・未来』 (300 Jahre externe Finanzkontrolle in Deutschland – gestern heute und morgen) が刊行された。ここには、「過去」「過去・現在」「現在・未来」に分けられ、連邦会計検査院の検査領域全体を通じて、過去から未来に橋渡しする24本の論考が寄せられている。「議会及び政府の助言者としての連邦会計検査院」「国際的比較における連邦会計検査院」など公法学的視点からも関心を引き起こされるテーマが並ぶほか、エンゲルス院長、ツァーベルベルク元院長をはじめ、多くの会計検査院関係者が著者としても名を連ねる、全体として650頁を超える大著となっている。

このように、記念の年を節目に、現役の院長をはじめとする実務家を交えた議論、また、会計検査院をめぐるさまざまな学問領域の成果が集められ、公法学を含め、これがドイツにおける会計検査院をめぐる議論の「ペースメーカー」になっているように思われる。

Ⅳ. 会計検査院関係者と学界研究者

ドイツ連邦会計検査院長は、「行政における経済性のための連邦委託官 (BWV)」としても、公式に提言活動を行う役割を担っており、この点はわが国と比して特徴的である。BWVは、法律に根拠はなく政府指針に基づくのであるが、政府から委託を受けた連邦会計検査院長が務めることになっている。合議体である「連邦会計検査院」としての意思を決定する手続を必要とする「所見」や「特別報告」などは異

なって、独任としての「連邦会計検査院長＝政府委託官」としての地位に基づいて、「経済性」に特化した言明を期待されている。

この提言として、例えば、2010年に、平成22年度会計検査院委託研究「ドイツ及びフランスにおける財務書類の検査及びその結果の報告の状況に関する調査研究」（代表：亀井孝文南山大学教授）に携わる機会を得たが、そこで、BWVの提言「連邦予算の負担軽減および現代化の好機」（2009年11月23日）を、「近時の改革の動向も踏まえ、今後の財政のあり方を指し示すものとして注目される」として紹介したことがある。そこでは、BWVは、「連邦会計検査院の多様な検査知識に支えられて、この鑑定で、予算上の負担軽減に関する基本的な指摘をし、節約と収入増についての具体的な提案を行う。」「特に以下の点は、より経済的および有効に任務を処理することができ、負担軽減に寄与する。①連邦の諸規定における法改定のさらなる実施、②連邦行政の内部の組織・進行の改善、③租税手続の効果的な構築、④連邦の資金調達による建築工事の際のよりいっそうの慎重さ、⑤交通インフラ整備に際してのよりいっそうの需要指向、⑥調達の際および物的資源投入の際の経済性原則のより良い考慮、⑦現在なされている資金補助の批判的な審査、および無条件に必要なものへの回帰、⑧社会保障および社会給付領域における組織的、構造的および規範的改善、である。」といった具合に提言を行っている。

ドイツで会計検査院の院長をはじめとする関係者が、研究者とともに積極的に発言を続けているという印象を受けるのは、ドイツのこのような制度的基盤が1つの要因にあるのかもしれない。会計検査院をめぐる研究の全貌を知るに至る『予算法コンメンタール』（Kommentar zum Haushaltsrecht）をみても、この加除式の書物自体、代々の連邦会計検査院長はじめ、主に会計検査院関係者によって編集されたものであるが、条文ごとの参考文献欄には、実務家と公法学者の名前が入り混じっているのが特徴的である。

もっとも、この特徴は、わが国においてもみられる。一例を挙げれば、筆者が研究を始めた約30年前には、会計検査院に限っていえば公法学上の邦文献は限られたものしかなく、小嶋和司、手島孝ら一部の研究者による研究業績のほかは、小峰保栄、甲斐素直ら実務家の手による文献で多くを学んだ。その後、公法学界に会計検査院が持ち込まれたのも、後に憲法学者に転身した甲斐、そして甲斐とともに会計検査院を本格的に研究テーマに据えた研究者・村上武則らの功績が大きく、ここにも、実務界と学界のインターフェイスをみることができる。

会計検査院自身も、慶応義塾大学教授であった金子晃や明治大学教授・山浦久司をはじめ、現在も、小林麻理（本名：柳麻理）早稲田大学教授が検査官（院長）を務めるなど、「官学」の連携は続く。会計検査院における「特別研究官」に研究者が就任する制度も注目すべきであるし、会計検査院による委託研究によっても、毎年度、さまざまな分野にわたる非常に興味深い研究業績が産み出されている。実務と学のコラボレーションは、とりわけ会計検査院研究において顕著である。

おわりに

筆者は、2017年の日本公法学会において「財政民主主義」のテーマで報告を課され、日本国憲法の下、公法学が果たすべきは、次の2つの視座からのコントロールをいかに機能させるべきかの究明であると報告した。それは、第1に、憲法の言葉を借りると、「財政の処理」が「国会の議決」通りに適正に行行使されているか、いわば法律のレベルにおける、主として「節約と公正」を視座とするコントロール、そして第2は、「財政の決定」そのものが、憲法の趣旨に即して適正に行われているか、いわば憲法のレベルに

おける、主として「財政の持続可能性」を視座とするコントロールである。

前者、「財政の処理」の場面におけるコントロールにおいては、コントロールの基準となる財政規律を明確にし、効率性に基づく最適な財政活動を目指して、適法・違法、当・不当の審査密度をさらに高める必要があり、「節約と公正」にかかる価値実現の検討が、主に行政法学に課される。加えて、後者、「財政の決定」の場面において、「財政の持続可能性」が、「財政決定者」に求められている憲法上の「実体的」規範内容であることを確認し、この遵守を実効化するための憲法上の規定のあり方や統治機構上のしくみを急ぎ検討することが必要である。特に、このための「警報装置」を工夫して財政決定者に説明責任を生み出し、国民を前に財政規律に対するコミットメントを引き出すことが肝要であると思われ、その理論・制度の構築が憲法学に託される。そして、そのいずれにも、会計検査院には主役級の役割が要求される。

わが国の財政コントロールのあり方をどう考え、どう実践していくのか、その答えの究明に、たしかに公法学にしかなしえないことはある。しかし、公法学だけでなしうるものでもない。同様に、この課題に関しては、研究者のみでも、実務家のみでも「正解」に達しえないことは、ドイツの経験が教えてくれる。ここに、「会計学、財政学、行政学等の会計検査に関する諸分野」（法律学も「等」に入りうる）にわたり、「実務と学術研究の交流の場」である『会計検査研究』誌の果たす役割が、極めて大きいものとなる。