

我が国の会計検査院の法的諸問題

村上武則

- 一 はじめに
- 二 会計検査院と国会——会計検査院は検査報告を直接に国会にも提出できるか
- 三 会計検査院の検査権限——肩越し検査について
- 四 検査基準——経済性について
- 五 おわりに

一 はじめに

会計検査院の重要性は今日ますます高まりつつある。その理由は大きく二つに分けられよう。

まず第一に政治的理由があげられる。すなわち、今日のような経済不況や財政的危機においては、一層のこと予算を適正に運営しなくてはならないので、国家的財政活動にたいする政府自身の内部的コントロールや、国会による外在的あるいは外部的コントロールに期待がかかる。しかしそれらのコントロールには自ずから限界が存する。そのため、専ら専門的に財政コントロールを行うことをその任務とする会計検査院に大きな比重がかかってゆくのである。

第二に国家的任務の変遷があげられる。すなわち憲法二五条等によって国民に社会権が保障されると、国家は国民の生存配慮を行う責任を負い、そのため、行政も、従来のような秩序維持行政ばかりでなく、いわゆる給付行政と呼

ばれるような行政も含めて、形成的な、計画的な行政を行わざるをえないようになってきた。このような下では、裁判所によるコントロールにも大きな限界があり、国家的財政活動について当・不当の問題をも経済性基準等に基づいてコントロールする会計検査院の役割が増大せざるをえないのである。

このように重要な意義をもつ会計検査院は、究極的には財政民主主義の観点からして出来る限り国会へ近付けられる方が望ましい。

ところが、以上にのべたような様々な角度からの会計検査院にたいする期待にたいして、日本の現在の実定法制度の下において会計検査院が有する地位や権限でもって、はたして十分に対処してゆけるのかどうかを真剣に考察してみなければならぬように思われる。

そこで本稿は、とりあえず会計検査院をめぐる重要な法律問題をいくつか論じようとするものである。そのさい、基本的な問題を具体的なテーマの設定の下に論じてみることにした。すなわち、まず第二章で、会計検査院と国会との関係を論じるが、それは、会計検査院は検査報告を直接に国会にも提出できるかという問題の設定の下に論じ、結論的にはそれを可能と考えることによって、少しでも会計検査院を国会へ近付ける努力をしてみた。

次に第三章では、会計検査院の権限を検討するが、それを、国会でも議論されてきている肩越し検査との関連で論じ、結論として、政府関係金融機関の融資業務については立法的措置によって融資先まで検査権限を認めるべきことに賛成し、よって財民主主義を貫徹することを狙った。

最後に第四章で、検査基準の問題を議論するが、そのさい特に経済性基準の法的根拠を解明し、あわせて会計検査院と総務庁との関係について論じ、ここでも、財政コントロールを行う会計検査院の活動の意義を強調することによって、いわば会計検査院を国民へ近付ける努力をしてみた。

以上、本稿は、別々の問題を切り離して論じているのではなく、会計検査院が行う財政コントロール作用が有するきわめて高い公共性に注目して、会計検査院をできるだけ国会へ、究極的には国民へ接近させることを狙いとするものである。

二 会計検査院と国会——会計検査院は検査報告を直接に国会にも提出できるか

一 日本国憲法九〇条によれば、「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。」(一項、と規定されている。文字通りにこれを読むと、会計検査院が検査報告を内閣に送付すると同時に直接に国会にも提出することは憲法に違反することにならう。しかし、はたしてそうかということをお問うことが本章の検討課題である。

ところで、西ドイツにおいては、一九六九年にボン基本法一一四条が改正され、同条二項の中で、「……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」と定められた。このことによって、ドイツの国政史上初めて、会計検査院の検査報告が、政府にたいしてばかりでなく、直接に議会へも提出されるようになったのである。⁽¹⁾

さて、会計検査院の検査報告を直接に国会へ提出することの是非あるいは意義についての議論は別にして、はたして日本の場合に、憲法九〇条を改正しないでも、会計検査報告を直接に国会へ提出することが法的に可能かどうか、まず問われなければならない。

ところで、右の問題を考察する際、実は、少なくとも憲法の規定上は、日本と基本的には類似する国があって、そこにおいて、前述のような、会計検査報告を直接に議会へ提出することが憲法を改正しないでも可能かどうかという

問題が論議されたので、それを参考にすることも有益であらう。

二 さて、その国とは、他ならぬドイツ連邦共和国を構成するヘッセン国であった。すなわち、ヘッセンでは、連邦共和国および他のすべてのラントが、今日では、直接に議会へも検査報告を提出すると定めるのにたいして、唯一、いわば一八五〇年のプロシア憲法以来の方式である、政府を通じての議会への報告というシステムがとられていたのである。

すなわち、ヘッセン国憲法一四四条二文によれば、「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(Stellungnahme)とともに、政府の免責のために、ラント議会へ提出される。」と定められている。

これにたいして、シュバイアー大学教授のフォン・アルニムは、「ヘッセンにおける財政コントロールの憲法問題」と題した彼の論文⁽²⁾の中で、憲法を改正しないでも、検査報告を議会へ直接提出できるという論陣を張ったのであった。結局、その後、ヘッセンでは、いわば彼の主張が承認され、憲法ではなく、会計検査院法ならびにヘッセン国予算法九七条の改正により、会計検査院はその検査報告を、同時にラント政府とラント議会へ送付することになった⁽³⁾。このような意味で、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らう。そこで、次節において、彼の主張点をやや詳しく紹介してみよう。

三 (1) まず、ヘッセン国憲法一四四条二文によれば、「とともに(mit)」という文言でもって、前述のように、決算、債務の一覧、検査報告および政府の意見という四つのもものが一緒に束ねられてラント議会へ提出されるような仕組みになっている⁽⁴⁾。さて、このような規定によれば、検査報告だけ単独に取り出して議会へ提出することはできないと解釈するのが普通かもしれない。

しかし、フォン・アルニムによれば「とともに」(mit)の意味は、予算の決算および債務の一覧は、「遅くとも他の二つとともに」、すなわち、遅くとも、会計検査院の報告とラント政府の意見とともに提出されることが要請されると解釈すべきだとされる。⁽⁵⁾この点については、実は、ヘッセン国予算法 (Landeshaushaltsordnung) 一一四条も、予算の決算および債務の一览は、ラント議会にたいして、遅くとも、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提出すると定めているので、フォン・アルニムの説は、立法者ならびに政府によっても承認されているところなのである。このようなフォン・アルニムの解釈によれば、会計検査院が、検査報告を、政府に提出すると同時に、早くとも直接に議会へ送付することは必ずしも禁ぜられていないということになるのである。

このフォン・アルニムの結論を日本国憲法に応用した場合には、憲法九〇条によれば、内閣は、決算を遅くとも会計検査院の報告とともに、国会に提出しなければならないと定められているだけで、会計検査院が検査報告を、内閣へ提出すると同時に、国会へも送付することを必ずしも禁じていないことになる。すなわち、国会は、内閣から提出があったときに初めて会計検査院の報告を手に入れることができるというのではなく、内閣と同時に検査報告を知ることができることになるのである。

もつとも、フォン・アルニムによれば、ヘッセンの場合には、いわゆる四つの束のうちの二つである検査報告とラント政府の意見との関係についても、以上の解釈原理を適用して、ヘッセン国憲法一四四条について、検査報告は、遅くとも政府の意見とともに、ラント議会にたいして政府によって送付されるということを定めるのみで、その規定は、政府が国会へ提出する時期よりも、より早く、会計検査院が直接にラント議会へ検査報告を送付することを禁ずるものではないとするのである。⁽⁷⁾ただし、この関係については日本国憲法九〇条には、提出内容の中に政府の意見は入れられていないので、一応、議論しないでもよい所と考えてもよいであろう。

(2) また、以上の結論は、単に「とともに」という語句の解釈だけからでなく、ヘッセン国憲法一四四条二文の全体の趣旨からも結論できると、フォン・アルニムは説いている。すなわち、同法一四四条二文によって帰結されることは、第一に、政府の意見は文書でなされなければならないこと、第二に、会計検査院の検査報告は、政府の知識のために提出されなければならないこと、ということだけであり、それ以上に、たとえば、どの機関が、政府の意見の作成のために、所見を、政府にたいして送るのか、議事か会計検査院かということについては、同法一四四条二文からははっきりしないのである。⁽⁸⁾ その結果、同条は、会計検査院が、検査報告を、同時に議会と政府に送付することを必ずしも禁じてはいないのである。このことによって、早期に検査報告を手に入れて、ラント政府の意見作成にたいして、議会も影響を与えることができるというのである。

ところで、我が国の場合には、憲法九〇条によれば、政府の意見をも国会へ提出するという事にはなっていないが、しかし、ヘッセン国憲法一四四条の趣旨と同じ様に、国会が早期に会計検査院の検査報告を手に入れることを必ずしも禁じていないと解釈する余地もあるのではなからうか。

(3) 次に、フォン・アルニムは、自己の結論を裏付けるために、民主主義原則、法治国家原則を提起する。

まず、民主主義原則に基づき、ラント議会へは可能な限り速かな情報を与えるべきであらうというのである。すなわち、民主主義原則は野党および国民の利益をも尊重する原則であるが、そのためにも会計検査院の検査報告を政府へ送付すると同時に議会へも提出すべきであるというのである。⁽⁹⁾

また、法治国家原則に基づき、権力分立の適正なバランスから言っても、コントロールされる側の政府が、何時そしてどのような状況の下で議会が会計検査院の報告を手に入れるかについても決定できるとすると、ただでさえ制限されている議会の政府にたいするコントロールの比重はますます弱くなるうというのである。⁽¹⁰⁾

(4) ところで、フォン・アルニムの以上の解釈にたいしては異論が唱えられている。その一つに、法的聴聞の原則 (Grundsatz des rechtlichen Gehörs) からの異論がある⁽¹¹⁾。それによれば、会計検査院の検査報告にたいしてラント政府はあらかじめ意見を述べる必要性があるので、直接に議会へ送付するのは困るというのである。しかし、これにたいして、フォン・アルニムは、法的聴聞の原則は裁判所における事件性を前提にして当事者に与えられる原則であり、会計検査院はそのような意味での当事者ではないので、その批判はあたらないとするのである⁽¹²⁾。

(5) さいごに、いわゆる憲法変遷論⁽¹³⁾から、なるほど一九四六年にヘッセン国憲法が制定された当初は、会計検査院の検査報告は先ず政府に送付されなければならなかったが今日の理解によれば会計検査院によるコントロールの意義によりラント議会への直接の提出も要請されるというのである。しかし、憲法変遷論の帰結は、憲法上の語義あるいは明白な憲法制定者の歴史的意図に反しても、もし全体的関連性が要求するなら、憲法規定を解釈し直すということにもなるわけであるが、フォン・アルニムの説は、決して憲法上の語義に反するということもなく、かつラント政府の解釈にも反するわけではなく、ただ成立の歴史の観点からみてそれに反するだけなのである⁽¹⁴⁾。このようなフォン・アルニムの解釈の根底には、憲法の規定を可能な限り柔軟に捉えようとする理解、すなわち、「開かれた (living)」ものとして捉える理解が存在しているのである⁽¹⁵⁾。

四 さて、以上のように、フォン・アルニムの学説を紹介したが、結局彼の学説は受け入れられたのであった。しかし、彼の結論がそのまま我が国に導入できるかという点、両国における事情は大幅に異なっている。

まず第一に、西ドイツの場合には、一九六九年以来、基本法一一四条によって、連邦会計検査院の検査報告は、同時に連邦政府と立法府 (連邦議会と連邦参議院) に提出されるようになっていた。ヘッセン以外のラントもそれに倣っていたのである。

また、第二に、そもそも会計検査院の法的地位、あるいは憲法上の地位の捉え方として、西ドイツにおいては、特に第二次大戦以降、会計検査院を立法府へ近付ける努力が、学説上も立法上も強くなされてきていたのである。その結果、連邦会計検査院は、単なる執行府の補助機関ではなく、いわば立法府と執行府の中間に立って、権力分立のバランスのために活動する機関であると捉えられ、しかも憲法上制度的に保障された財政コントロールの任務を司るものと位置づけられてきていたのであった。⁽¹⁶⁾

さらに、第三に、ヘッセン国の「HGO」九七条一項二号によれば、同国憲法一四四条二文にいうところのラント政府の意見表明は、三ヶ月以内に提出さるべしとの規定が設けられていたが、毎年かなり遅れていたという事情もあつたのである。⁽¹⁷⁾

このような三つの事情をみただけでも、西ドイツにおいては、フォン・アルニムの学説を承認する素地は十分にあつたといつてもよかつたのである。

ところが我が国の場合には、一八五〇年のプロシア憲法の会計検査制度を明治憲法が導入して以来、内閣を通して国会へ検査報告が提出されるという建前が、一貫してとられてきていたのである。その上、会計検査院の法的地位の捉え方にしても、なるほど憲法上の機関として、しかも裁判官的独立性をもって外在的に、政府の財政活動をコントロールする機関としては捉えられてはいるものの、いわゆる控除説ないし消極説に基づいて、会計検査院は立法機関でもなく司法機関でもないから行政機関であると理解される傾向にあつたと思われるのである。⁽¹⁸⁾ そのうえ、憲法九〇条が検査報告を内閣を経由して国会に提出するよう定めているゆえに、会計検査院を内閣の補助機関としても捉える見方もあるくらいなのである。⁽¹⁹⁾

このような事情の下においては、我が国においては、会計検査院の検査報告を、同時に内閣と国会へ提出すべしと

いような主張は受け入れられないであろう。なるほど我が国でも会計検査院を議会へ近付けようとする主張が強く見受けられるようになってきている。⁽²⁰⁾そこで筆者も、財政民主主義ないし財政議会主義(日本国憲法八三条)をより徹底させるために、会計検査院を完全に議会機関化するかどうかは別としても、会計検査院をより国会へ近付ける、すなわち、国民へ近付ける一つの手掛かりとして、検査報告を同時に内閣と国会へ提出することに賛成したいものである。しかし、そのためには憲法九〇条を改正しなければならぬかという点、フォン・アルニムが述べているように、現行のままでも可能であるような余地も全くないわけではないように思われる。そうすると、法律の改正手続で可能となってくるわけである。

思うに、財政コントロールを専ら行う機関としての会計検査院の行う検査報告は、内閣が行政監督の一貫としていわずに内部コントロールのための援助的作用として行われるのみならず、議会が外部コントロールとして行政権を監視するための援助的作用としても行われるべきものであろうから、可能な限り早期に議会へ検査報告を提出させることは大きな意義があるように思われるのである。⁽²¹⁾

なお、我が国においては、会計検査院が検査報告を内閣へ提出し、それから内閣が決算とともにそれを国会へ提出するまでの期間は、世界に例がないぐらい短いといわれている。⁽²²⁾そうすると、実際上は現行のやり方でも問題はないのではないかという意見も当然あり得ようが、そのことも検査報告を同時に内閣と国会へ提出することの決定的な反對理由にはなり得ないように思われる。

(1) なお、フランスの会計検査院も、一九六七年の組織権限法により、議会へ直接定期的に検査報告を提出する途が開かれて
いる(小峰保栄・財政監督の諸展開(昭和四九年)二二四頁参照)。

(2) Vgl. Hans Herbert von Arnim, Verfassungsfragen der Finanzkontrolle in Hessen, DVV 1986, S. 629 ff. 1)の論文など。

フォン・アルニム教授が、一九八六年四月にヘッセン国議会の法務委員会および予算委員会の鑑定参考人として講演を行った際の内容に基づいたものである。

- (3) Vgl. von Arnim, a. a. O., S. 629 Ann. 1.
- (4) 日本の場合には、憲法九〇条で、決算と検査報告の二つが一緒に束ねられて、国会へ提出される仕組みになっている。
- (5) Vgl. von Arnim, a. a. O., S. 630.
- (6) Vgl. von Arnim, a. a. O., S. 630.
- (7) Vgl. von Arnim, a. a. O., S. 630.
- (8) Vgl. von Arnim, a. a. O., S. 630.
- (9) Vgl. von Arnim, a. a. O., S. 631.
- (10) Vgl. von Arnim, a. a. O., S. 631 f.
- (11) Vgl. von Arnim, a. a. O., S. 632 Ann. 10.
- (12) Vgl. von Arnim, a. a. O., S. 632.
- (13) 連邦憲法裁判所は、「必ずしもいつまでもその成立の時に与えられた意味にとどまらないでもない。……規範はたえず、規範が適用される社会的関係および社会政治的な観念との脈絡の中で存在する。規範の内容は事情によればそれらと共に変化する」(vgl. BVerfGE 34, 269 (288))と述べている。
- (14) Vgl. von Arnim, a. a. O., S. 632 f.
- (15) Vgl. von Arnim, a. a. O., S. 632.
- (16) これらの点については、別稿で論じてみた。村上武則・石森久広「西ドイツにおける連邦会計検査院の法的地位とその任務」『広島法学十卷四号参照。』
- (17) Vgl. von Arnim, a. a. O., S. 631.
- (18) 日本の憲法や行政法の教科書ではほとんど行政機関として捉えられているところである。ただし、杉村章三郎・財政法〔新版〕(昭和五七年)一四〇頁は第四権説を唱えられている。日本において、会計検査院の法的地位を権力分立制との関わりで論じた数少ない貴重な論説として、甲斐素直「国民主権原理と会計検査院の憲法上の地位(上)」『自治研究六一卷

一一号七七頁以下、同「同(下)」自治研究六一卷一一号五〇頁以下、同「会計検査院の地位と権限」地方財務三四号五八頁一六八頁参照。

(19) 甲斐「国民主権原理と会計検査院の憲法上の地位(下)」自治研究六一卷一一号五七頁参照。

(20) たとえば、手島孝教授は、会計検査院の議会機関化を提唱されている(手島孝・行政国家の法理(昭和五十一年)四二頁—四三頁参照)。

なお、我が国で、会計検査院が国会ないし国民と直接に関わっている点といえは、たとえば、会計検査院法により、検査官は両議院の同意を経て内閣が任命するということでの国会の関与(同法四九条)、検査報告説明のための検査官の国会出席(同法三〇条)、利害関係人からの審査の請求(同法三五条)などがある。

(21) なお、我が国の場合、現在は、周知のように、決算を大蔵大臣が作成し(財政法三八条一項)、内閣がその決算を翌年度の翌年度開会の常会において国会に提出するのを常例としている(同法四〇条)。

なお、明治憲法の下では、決算をいつまでに議会に提出すべきかについて、別段の制限がなかったので(明治憲法七二条)、非常に遅れて議会に提出された例もあったといわれている(宮沢俊義・芦部信喜・全訂日本国憲法(昭和五十三年)七五三頁参照)。

(22) ちなみに最近では、一二月はじめに会計検査院から内閣へ回付、印刷物にして国会へ一二月下旬提出ということが年中行事になっているとされている(小峰・前掲書二二六頁参照)。昭和六〇年度決算検査報告も昭和六一年一二月二二日に内閣に送付され、およそ二週間後の一二月二九日に、内閣により、国会に提出されている。なお若干の外国の例について、小峰・前掲書二二七頁に指摘がある。

三 会計検査院の検査権限——肩越し検査について

一 さて、前章では会計検査院の法的地位について論じたが、本章では会計検査院の権限について論じてみたい。

まず、周知のように、日本国憲法九〇条一項は、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すると規定する。そして同条二項は、会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定めると、規定するのである。そこで、この規定をうけて、会計検査院法二〇条一項は、「会計検査院は、日本国憲法第九〇条の規定により国の収入支出の決算の検査を行う外、法律に定める会計の検査を行う。」と定めるのである。

これらの規定によれば、かつて明治憲法時代には政府の機密費に関する計算は、会計検査院の検査に服さずとされるなど（旧会計検査院法二三条、決算の検査にも欠缺が存在していたが、今日の憲法や会計検査院法によれば、そのような例外は認められず、文字どおり国の収入支出のすべての決算が会計検査院の検査に服するようになっていっている）ある。

しかし、検査が及ぶ範囲についても、同様に法律で定められなければならないのである。そこで、会計検査院法によれば、二二条で必ず検査をしなければならない必要的検査事項⁽²⁾を、そして、二三条で、一定の場合に検査できる任意的検査事項⁽³⁾を定めているのである。

ところで、検査の及ぶ範囲については、国により勿論異なっている。たとえば、日本の場合、会計検査院法二三条一項七号によれば、「国の工事の請負人及び国に対する物品の納入者のその契約に関する会計」について、会計検査院が必要と認めるとき又は内閣の請求があるとき、会計検査院はこれを検査することができる⁽⁴⁾とされている。これに基づいて、たとえば、自衛隊がジェット機等、同条同号の物品に該当するものを購入する場合に、納入者のその契約に関する会計に、会計検査院は検査権を及ぼすことができるのである⁽⁵⁾。

しかし、それに反し、西ドイツの場合には、日本の場合のような規定がないのであろう、まさに現在、連邦議会の予算委員会において、国家の行う軍備の注文に際して、連邦会計検査院の検査権限を認める法律上の規律を設けるべ

きことが議論されているのである。⁽⁶⁾ もっとも、そのような場合に、西ドイツにおいては、行政が企業との間の注文契約 (Auftragsvertrag) に際して、連邦会計検査院の検査権を合意で認めるという可能性もあったが、それは実際には用いられたことはなかったというのである。⁽⁷⁾

さて、右の点のみを比較すると、むしろ日本の方が進んでいると考えることもできる。

二 しかし、逆に、西ドイツの場合が進んでいるとみられる例がある。たとえば、融資の場合がその例である。すなわち、日本の場合、会計検査院は、「国が直接又は間接に補助金、奨励金、助成金を交付し又は貸付金、損失補償等の財政援助を与えているものの会計」(法二三条一項三号) について検査できることになっている。本条の意味は、返還義務のない補助金、奨励金、助成金等については国から直接にそれらの交付を受けた団体の会計のみならず、さらにその団体から補助金等を受けた団体、すなわち国から「間接」的に補助金等を交付されることになる団体の会計も、会計検査院の検査対象になることができるが、返還義務のある貸付金すなわち融資については、「間接に」という文言が適用されないと解釈されているので、会計検査院の検査対象は、国から直接に貸付金を得ている者のみとされ、その者からさらに、貸付金を受ける者、すなわち、国から間接的に貸付金を得る者へは、原則として会計検査院の検査は及ばないことになっている。⁽⁸⁾

それに反して西ドイツの場合においては、BHO 九一条一項三号によれば、連邦から資金補助 (Zuwendungen) を受けている者が、これをさらに第三者に交付してゆく場合、ここにおいても連邦会計検査院は検査を行うことができる旨定められている。⁽⁹⁾

三 そこで、我が国において、この融資の場合において、会計検査院の権限を強化すべきではないかということがしばしば議論されてきている。たとえば、衆議院、参議院で、過去何度となく、政府関係金融機関等による融資など

の実態検査については、現行制度では会計検査院の検査が十分に実施されず、国民の期待に副えないので、会計検査の強化充実を図るための所要の措置を講ずるようにとの議決が、会計検査院⁽¹⁰⁾やとりわけ政府⁽¹¹⁾にたいしてなされてきているが、未だ一般的には立法化されるに至っていないのが現状なのである。⁽¹²⁾そのため、実際には、政府関係金融機関の融資先を検査、調査することは直接にはできないので、肩越し検査として、当該政府関係金融機関が有している融資契約の当事者としての地位から具有している調査権限に頼って当該職員の立ち合いの上で検査が行われている。⁽¹³⁾ところがこの方式では、当該政府関係金融機関が拒否して協力しない場合は、いわゆる肩越し検査は実施できないという限界がある。そこで、たび重なる衆・参両院からの会計検査院の権限強化のための要請決議にも答えて、たとえば昭和五六年七月二三日に内閣官房（副長官）⁽¹⁴⁾ 通達が出され、関係各省庁は、所管する政府関係金融機関にたいし、会計検査院の肩越し検査などに協力するよう要請され、さらに昭和六〇年二月一三日にも、内閣官房から大蔵省、北海道開発庁にたいし、管下の政府関係機関が会計検査院の肩越し検査に協力するよう、指導方を行うようにとの通達が出されているのである。⁽¹⁵⁾

しかし、政府関係金融機関のところで間接的に肩越しに融資先を検査するというのも、未だ資金の流れを適正に掴むには不十分であろう。融資先にたいする直接の検査権限が認められて初めて適正な財政コントロールが確保されると思われる。そこで、かつて会計検査院から出された会計検査院法改正案をみても、社会党から出された改正案をみても、それらは、融資先まで調査⁽¹⁶⁾できる旨定めているのである。

これにたいして、大蔵省、通産省および農林水産省あたりから強い反論が出されている。たとえば大蔵省の反論は、(ア)政策目的に即して行われる融資は、自由な民間活動を助成するために、有利子・回収を条件として行うもので、返還義務のない補助金と異なること、(イ)数百万件に及ぶ融資先に検査院の立入調査が及ぶことは広大な公権力の

発動になること、(ウ)立入調査は融資先に畏怖心を与え、過剰な負担をかけること、(ニ)現行の肩越し検査で十分であること、(ホ)政府関係金融機関にたいする監督官庁としての主務官庁も、融資先まで立入って検査する権限はないこと、等に基づいている。⁽¹⁷⁾

しかし、さらにこれにたいして、会計検査院は、第一に、先の大蔵省の(フ)の主張点にたいしては、融資財源は一般会計その他の資金あるいは国民の零細な貯金等をもととした財政資金であり、しかも低利の政策融資で行われているので、何らかの独立機関によるチェックが必要であると反論している。⁽¹⁸⁾この点については筆者も会計検査院に賛成で、融資財源は結局は国民からの金銭であるゆえ、それがどのように使われるかには国民は重大な利害関心を持つものであり、その点は、融資と補助金において異なるところはないのであって、融資も会計検査院のコントロールの下に置くことが財政民主主義に合致するように思われる。

第二に、公権力の過剰な介入であるとする批判にたいして、会計検査院は、現行会計検査院法二三条一項七号により「国の工事の請負人及び国に対する物品の納入者のその契約に関する会計」については純粹に私契約であっても検査の対象となっており、高い公益上の理由があれば私契約といえども公権力が最小限度に介入することは認められると反論している。⁽¹⁹⁾この点は、純粹に法律論から捉えると、たしかに会計検査院のいうように、私契約にも検査が及ぶことは可能であろう。現に融資について、フランスや西ドイツでも会計検査院の権限が及んでいるようになっていのである。それゆえ、要は立法政策上それが妥当かどうかということであろう。しかし、財政民主主義をより徹底しようとするれば、独立機関である会計検査院の検査権を認める方が望ましいし、また、次の第三点の畏怖心とも関わるが、会計検査院の検査報告によっても、非難されるべきは、融資先である私人というよりは、むしろ、不当と非難されるような事態を惹き起こすような運営を行った政府関係金融機関あるいは国なのであるから、過剰な公権力の介

入ということにはならないように思われる。

第三に、会計検査院の立入調査は、融資先に畏怖心を与え、ひいては融資を受ける気持が薄らぎ、政策金融が機能しなくなるおそれがあるという批判にたいしては、会計検査院は、そういうことがおこらないように、院法改正案の中で、(ア)調査内容の限定、(イ)関係機関への通知、(ウ)関係機関の職員の立合い、(エ)調査対象の検査官会議での決定という、四つの保障規定をもちこむというのである。⁽²⁰⁾しかし結局、この問題についても、何が検査されるかという点、改正案によれば、「検査」といわず、「調査」といつているように、融資先である私人・私企業の経営一般ではなく、検査されるのは政府関係金融機関の融資業務なのであるから、⁽²¹⁾融資先としては検査活動を過剰に畏怖する必要はないように思われる。この点西ドイツのBEO九一条によれば、連邦行政以外の機関の検査について、その機関を⁽²²⁾検査するという規定ではなく、その機関のもとで、⁽²³⁾という表現がとられていることに注目したい(傍点は筆者)。その趣旨はおそらく、その機関の活動一般を検査しようというのではなく、そのもとで連邦行政のあり方を検査しようというものであろう。

第四に、肩越し検査で十分ではないかという批判にたいして、会計検査院は、肩越し検査はすべて相手方の意向次第ということになるので検査に独立性がなくなるし、権限がないと調査も遠慮がちになると反論をしている。この点も、たしかに会計検査院のいうように、会計検査院法一条で保障された会計検査院の独立性ということからすると、肩越し検査は望ましくないものであろう。また、通達でもって主務官庁を通して政府関係金融機関に会計検査院の肩越し検査に協力するように要請するにせよ、その事自体、会計検査院の活動は、単に政府の行う内部的な財政コントロールのための補助的行為とみる見方に捉われていると思われ、会計検査院は、むしろ、憲法上の財政民主主義に基づいて議会が行う外部的コントロールのための援助行為という観点を忘れている議論のように思われる。また、ひい

ては、通達による肩越し検査の協力要請は、会計検査院の組織及び権限は、法律でこれを定めるとする憲法九〇条二項の精神にも副わないように思われる。このように考えたとしても、現行の肩越し検査制度が違法であると断定する勇氣はないが、少なくとも肩越し検査で十分とする見解には疑問を感じざるを得ない。

なおまた、肩越し検査は結局は政府関係金融機関が融資先にたいしてもつ調査権限の枠の中で行われるものであるから、⁽²³⁾そこに自ずから肩越し検査には限界があり、この点からしても、肩越し検査で十分とはいえないように思われる。

なお、最後に、政府関係金融機関の監督官庁にも与えられていない融資先の調査権を検査院がもつのはおかしいとする批判にたいしては、官房長官から、会計検査院の権能は、たとえば特定の開発銀行を監督する大蔵大臣の立場とは違うものであるとして、むしろ検査院の見解をその限りで認めていることが注目されよう。⁽²⁴⁾

四 以上のように考えると、我が国において、政府関係金融機関の融資先にたいしてまで、検査院の検査権限を及ぼすことを認める法律を制定することが一日も早く望まれるところである。そのことは結局、憲法や会計検査院法により国の収入支出のすべての決算が会計検査院の検査に服するとされている原則に合致するものといえよう。ただし、その場合でも、勿論任意的検査事項の範囲にとどめ、調査の権限の内容も財政コントロールのために必要な最小限度にとどめるべきであろう。

(1) 宮沢俊義・芦部信喜・全訂日本国憲法（昭和五三年）七五二頁参照。

(2) 会計検査院法二二条の定める必要的検査事項は次のとおりである。

- 一 国の毎月の収入支出
- 二 国の所有する現金及び物品並びに国有財産の受払
- 三 国の債権の得喪又は国債その他の債務の増減

- 四 日本銀行が国のために取り扱う現金、貴金属及び有価証券の受払
- 五 国が資本金の二分の一以上を出資している法人の会計
- 六 法律により特に会計検査院の検査に付するものと定められた会計
- (3) 会計検査院法二三条の定める任意的検査事項とは、会計検査院が必要と認めるとき又は内閣の請求があるときに、会計検査院が検査することができるもので、次のものがある。
- 一 国の所有又は保管する有価証券又は国の保管する現金及び物品
 - 二 国以外のものが国のために取り扱う現金、物品又は有価証券の受払
 - 三 国が直接又は間接に補助金、奨励金、助成金等を交付し又は貸付金、損失補償等の財政援助を与えているものの会計
 - 四 国が資本金の一部を出資しているものの会計
 - 五 国が資本金を出資したものが更に出資しているものの会計
 - 六 国が借入金元金又は利子の支払を保証しているものの会計
 - 七 国の工事の請負人及び国に対する物品の納入者のその契約に関する会計
- (4) したがって、物品売却、役務請負等の相手方は、任意検査の範囲に属しないとされる。このように、本条一項七号が、工事請負および物品購入についてのみ、相手方の当該契約に関する会計を任意検査の対象にしたのは、すべての取引の相手方を検査対象にすると、会計検査院があまりにも強力な権限を持ちすぎることのないようにとの配慮に基づいていた（大沢実・公会計基本法逐条注釈（上）（昭和三四年）三四七頁参照）。しかし、今では、会計検査院自身の作成した会計検査院法改正案によれば、本号に関しても、国又は公社が工事以外の役務等を請け負わせた場合の請負人に対する検査権限や、国や日本国有鉄道以外の政府出資法人でも、それらが工事、役務等を請け負わせた場合及び物品を購入した場合、請負人または物品納入者に当って調査または帳簿、書類その他の記録の提出を求める権限を加えるべきことが提案されている。その内容については、菊池守「会計検査院法の改正論議」立法と調査一二五号二頁参照。なお、日本国有鉄道は民営化されることになった。
- (5) しかし、軍事機密ということで、実際には会計検査院の検査が十分に行われない傾向にある。この点、たとえば朝日新聞昭和六十一年二月三日付朝刊を参照。

- (6) Vgl. Eickenboom/Heuer, Das neue Bundesrechnungshofgesetz, DÖV 1985, S. 1001f.; vgl. Bemerkungen des BRH 1984, BT-Drs. 10/2223 Nr. 12 S. 41.
- (7) Vgl. Eickenboom/Heuer, a. a. O., S. 1002.
- (8) このように法律が融資先まで検査対象にしなかった理由は、昭和二二年に現行会計検査院法が制定された当初は、今日ほど政府関係金融機関はなかったため、政府が特別会計から貸し出したのであるが、その場合は融資先にたいして検査することも可能であったからである（会計検査院法二三条一項三号）。しかし、それが、たとえば見返資金特別会計が日本開発銀行へと変ってゆくと、政府関係金融機関の貸出先までは検査権限がないことになってしまったのである。以上について、菊池守・前掲六頁参照。
- ただし、これには例外があり、住宅金融公庫法三七条や、沖縄振興開発金融公庫法三一条二項によれば、融資先にたいしても検査権限が認められている。その理由などについては、菊池守・前掲六頁に指摘されている。
- (9) この資金補助（Zuwendungen）については、返還義務のないいわゆる補助金も、返還義務のある融資も含む趣旨である。Vgl. §23 BHO, Vorläufige Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung zu §23 und Erläuterungen dazu; und vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, §91 Rdnr. 9. ただし、西ドイツは予算の執行として行われるから、日本のような財政投融資をも考慮に入れての議論は、単純には比較できないかもしれない。
- なお、フランスでは一九七六年に会計検査院法が改正され、国が出資している法人が行う貸付けの相手方にたいする検査院の検査権限が法定されており、日本にとっても参考にならう。この点、菊池・前掲四頁参照。
- (10) 昭和五二年五月一九日に衆議院決算委員会決議が、同年五月二四日に衆議院本会議議決がなされている。
- (11) 昭和五三年五月一二日に衆議院決算委員会決議が、同年五月二五日に衆議院本会議議決がなされている。また、昭和五三年六月には、参議院決算委員会決議と参議院本会議議決がなされ、衆議院の場合と同じように、融資の場合だけでなく、広く、増大する財政に対応した会計検査が行われるよう、会計検査院の権限の拡大、定員の増加、給付など処遇の改善、検査活動費の増額等、会計検査機能の拡充強化について、十分な措置を講ずるよう努めるべきであると政府にたいして要請されたのである。そしてそれ以降、会計検査院の充実強化について、昭和五九年三月に至るまで衆議院では合わせて六回、昭和五九年七月に至るまで参議院でも合わせて六回、政府にたいして要望されてきているのである。

- (12) 昭和五四年五月に会計検査院法改正が衆議院本会議で議論され、同年六月には第八七回国会に社会党の院法改正案が衆議院へ提案(以来、第一〇〇回国会まで提出または継続審査により殆ど毎回提案され、第一〇一回国会には提案されていない)されたが、いずれも審議未了廃案になっている。なお、前者のおそらく会計検査院によるものと思われる院法改正案ならびに社会党案については、菊池・前掲二頁―三頁参照。
- (13) 肩越し検査の意味については、菊池・前掲四頁以下、甲斐素直「会計検査院の地位と権限」地方財務三四四号七二頁―七三頁参照。
- (14) この通達は政府が翁内閣官房副長官名で各省庁の事務次官あてに「会計検査院の検査機能の充実について」と題して出したものである。その内容と意義については、菊池・前掲四頁に詳しい。
- (15) この通達については内容は知ることはできなかった。
- (16) 調査という文言が使われ、検査という用語が用いられなかったのは、後述するように、会計検査院は、融資先を検査するのではなく、融資先のとこで、政府関係金融機関の融資業務を検査するのであるから、調査ということにされたのである。
- (17) これらについては、菊池・前掲三頁参照。
- (18) この点について、菊池・前掲三頁参照。
- (19) この点についても、菊池・前掲三頁参照。
- (20) この点についても、菊池・前掲二頁、三頁参照。
- (21) 菊池・前掲六頁参照。
- (22) 甲斐・前掲七五頁(注二九)参照。
- (23) 甲斐・前掲七二頁参照。
- (24) 菊池・前掲四頁参照。

四 検査基準——経済性について

一 会計検査院が発行した『会計検査のあらまし——六〇年度決算——』三頁以下を読むと、次のように記してあ

る。すなわち、

「会計検査に当たっては、次のような多角的観点から検査を実施した。

- (1) 決算の表示が予算執行の状況を正確に表現しているか（正確性）
- (2) 会計経理が予算や法令に従って適正に処理されているか（合規性）
- (3) 事業が経済的・効率的に実施されているか（経済性、効率性）
- (4) 事業が所期の目的を達成し、効果を上げているか（有効性）」と。

このような四種類の検査基準は、一九六九年に制定された西ドイツの連邦予算法（Bundeshaushaltsordnung、以下BHOと略す）九〇条の、(1)合法性、(2)合規性、(3)経済性と節約性、(4)有効性の四種類の基準と一見してよく似ている。少なくとも経済性という基準は両方にも見うけられる検査の観点ないし基準である。しかし、西ドイツの場合には、その基準はBHOという法律の中に明定されたものであり、そのうえ、経済性基準は、合法性や合規性基準（ただし秩序正しさという概念で両者は統合されている）とともにボン基本法一一四条二項に明記された憲法上の検査基準にもなっているのである。ところが我が国においては、経済性基準という検査基準は、憲法の中にも、また会計検査院法の中にも直接には見かけることのできないものである。そうだとすると、経済性という検査基準はどこから導き出されているのだろうか。

二 そこで、会計検査院法をみると、その第二九条に、検査報告事項として、必要的記載事項が列挙してあるが、まず同条三号に、「検査の結果法律、政令若しくは予算に違反し又は不当と認めた事項の有無」とあり、そこに不当という検査基準を見かけることができる。

また、同条七号に、同法「三四条の規定により意見を表示し又は処置を要求した事項及びその結果」と規定してあ

る。ここで同法三四条というのは、「会計検査院は、検査の進行に伴い、会計経理に關し法令に違反し又は不当であると認める事項がある場合には」、一定の措置をとることを授權する規定であるが、ここにも不当という検査基準が出てくる。

さらに、院法二九条八号によれば、「三六条の規定により意見を表示し又は処置を要求した事項及びその結果」と規律してある。ここで同法三六条というのは、会計検査院が「検査の結果法令、制度又は行政に關し改善を必要とする事項があると認めるとき」、一定の措置をとることができる旨を授權した規定である。ここには、不当という文言は出てこないが、より包括的に「改善を必要とする」という基準が提起されている。

なお、院法二九条には全部で八つの事項が検査報告の必要的記載事項とされているが、同条の趣旨は、それ以外の事項を掲記することは、なんらさしつかえないとされるものである。⁽¹⁾そこで、会計検査院法施行規則（昭和二年会計検査院規則四号）一五条は、院法二九条に掲記されるものの外、「……その他必要と認める事項」を検査報告に掲記することを認めている。そこで最近では、「特に掲記を要すると認めた事項」として、予算執行の効果が上がっていなかったり、事業の運営に問題があったりして、会計検査の観点から適切とは認められない事態について、検査対象機関あるいは国民に広く問題を提示して、事態の進展を図ろうとされている。⁽²⁾さて、このいわゆる特記事項において、不当という検査基準は示されていないが、「効果」とか、「運営に問題がある」とか、「適切とは認められない」とかの、非常に一般的な基準が掲げられている。

以上のように、会計検査院法をみると、特に「不当」という検査基準が非常に重要なウエイトを占めていることに気付く。そして、この不当という基準から、先の、経済性基準、効率性基準、有効性基準も導き出されてくるということとは明らかであろう。

三 それでは我が国の場合、何時頃から経済性基準が検査基準の中に入れられてきたのであろうか。

実は、明治憲法時代、旧会計検査院法（明治二年五月一〇日法律一五号）一四条によれば、検査報告書の掲記事項の中には、いわゆる「不当と認める事項」というような法文は存しなかった。それゆえ、法令または予算に違反しないまでも、経済性の見地から妥当でないと認めた事項を掲記することに異論もあつたのであつた。⁽³⁾ それは、実は、明治二四年に起きた検査権限論争の中で唱えられたのである。⁽⁴⁾ すなわち、逓信省が競争入札執行上の予定価格に上下の複制限を設けていることにたいして、会計検査院が決算前にもかかわらず既に検査をしようとしたのにたいして、逓信省側は、検査院は法規違背の有無を検査すればよく、法規の範囲内に於て各庁が執行する事柄にたいし、経済的なりや否やの点にまで立ち入る権利はないと主張した。これにたいして検査院側は、会計検査院は、国に不利益を生じせしめる事態があれば、速やかな検査によつてその原因を除き、適正な会計執行を確保しなければならぬのであり、その不利益の原因が法令違背にあるか経済的にみて当局の処置宜しきを得ないにあるかは問うところではないとしたのであつた。この論争については、結局、明治二五年度の検査報告において会計検査院が同様の事態にたいして逓信省を批難する内容を掲記した際、当時の貴族院が、逓信省の措置は「会計法規の精神に違背した不当な処置である」として、強く政府を非難する決議を行い、会計検査院の見解を支持することによつて検査権限論争に決着がつけられたのであつた。⁽⁵⁾

このように、我が国においては、既に明治二〇年代の半ばより、検査基準として経済性が認められていたのであつた。しかしその根拠については右に述べたような論争があつたので、戦後、現行の会計検査院法が制定される際に、旧会計検査院法一四条では不明確であつたので、同法二九条三号等で不当性を明白に検査基準に入れたのである。⁽⁶⁾

四 さて、この経済性基準に基づいて会計検査院の検査が行われるわけであるが、繰り返しになるが、その検査

は、会計検査院法二二条の必要的検査事項および同法二三条の任意的検査事項に及ぶのである。したがって、国の決算ばかりでなく、政府関係金融機関その他の会計にたいしても経済性基準に基づく検査が及ぶのである。

ところが、これらは決算ならびに会計上での話である。これにたいして、西ドイツの場合には基本法一一四条二項により、連邦会計検査院は、決算ばかりでなく、予算の執行および経済運営の経済性にまで検査が及ぶことになっているので、西ドイツの連邦会計検査院の検査権限の方が日本の会計検査院のそれと比較してはるかに広いように見えるのである。

ところで、近藤昭三教授によれば、各国の会計検査制度の共通の傾向として、(1)行政機関に対する財務監察を通して一般業務の能率性評価にまで及ぼしめること、(2)国有企業等、現代行政国家的状況のもとで最近増大した政府関係機関の業務に対する監察システムを整備すること、(3)伝統的な合規性確保ばかりでなく、能率性・有効性等の見地からの評価を重視することの三点があげられている。ここで能率性というのは教授によれば経済性の意味にとられていようであるが、教授によれば、さらに、我が国では右の(2)(3)の課題は総務庁の任務とされており、もし会計検査院の活動範囲がこの領域にまで拡大されることがあれば、両者の権限調整が行政組織法上の問題として避けられないと述べられている。⁽⁹⁾

しかし、現行の会計検査院法でも、たとえば、同法二九条三号で行われる国の決算に関して不当性の検査ができることになっているが、およそ行政は、財政的效果を伴うのが普通であるから、決算の検査に伴ない、その合規性の検査ばかりでなく、行政の経済性や効率性に検査は及ぶであろうと思われる。⁽¹⁰⁾ しかも、同法三四条に基づき、国の会計経理に関するものだけでなく、会計検査院の検査を受けるすべての団体の会計経理にわたって、検査院が不当性を指摘できるし、かつ、同法三六条により、検査の結果、法令、制度又は行政に関し改善を必要とする事項があると認

めるときは、主務官庁その他の責任者に意見を表示し又は改善の処置を要求することができるとなっている。そのうえしかも、院法二九条によれば、必要的記載事項に加えて、会計検査院法施行規則一五条に基づき特記事項として、予算執行の効果が上がっていない事態や、事業の運営に問題がある事態について、広く国民に問題提起できることも承認しているのである。

以上のように考えると、現行法でも、会計検査院は、近藤教授のいわれる(2)(3)の分野にまでかなり立ち入ることができるようになっていないかと思われるのである。その結果、現在でも、財政活動のコントロールの枠内で、会計検査院と総務庁の任務は実際にもかなり重複しているのではないかと思われるのである。しかし、もし重なっているとすると、会計検査院は独立性を有する憲法上の機関として、いわば外部からの財政コントロールを行うものであり、総務庁はいわば行政内部のコントロール機関としての性格をもって行動するものであり、それぞれの独立性なり特徴をもっているゆえ、重複してもそれなりに意義がある面もあるように思えるのである。

- (1) 大沢実・公会計基本法逐条注釈(上)(昭和三四年)三七七頁参照。
- (2) 会計検査院・会計検査のあらまし——六〇年度決算——一七五頁参照。
- (3) 大沢・前掲書三七九頁参照。
- (4) この権限論争については、詳しくは、会計検査院・会計検査院百年史(昭和五五年)一八九頁—一九三頁参照、また、小峰保栄・財政監督の諸展開——日本及び諸外国における独立会計検査の歴史——(昭和四九年)一一八頁—一九九頁参照。
- (5) 会計検査院・前掲書一九三頁参照。
- (6) 大沢・前掲書三七九頁参照。
- (7) たとえば、会計検査院法二二条五号によれば、必要的なものとして、国が資本金の二分の一以上を出資している法人の会計、同条六号によれば、法律により(たとえば放送法)特に会計検査院の検査に付するとされた団体の会計、また、同法二三条によれば、任意的なものとして、同条三号の補助金や貸付金等を与えているものの会計、同条四号の国が資本金の一部

を出しているものの会計、同条五号の国が資本金を出資したものが更に出資しているものの会計、同条六号の国が借入金の元金又は利子の支払を保証しているものの会計、同条七号の国の工事の請負人及び国に対する物品の納入者のその契約に関する会計その他がある。

- (8) それゆえ、西ドイツでは、会計検査院の検査は国のすべての財政的行動に及ぶとされているのである。このような状況にについては、もしあたり、vgl. Stern, Staatsrecht Bd. II, 1980, S. 429. またこのような法状況をふまえて、伝統的な決算の検査 (Rechnungsprüfung) の概念をひらけい、予算の執行や経済の運営のコントロールをも含ませるようなとの提言が出てくるのが注目される。Vgl. S. Tiemann, Die Staatliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes, 1974, S. 30. 我々が国においても、後述するように、会計検査院は、決算や会計の検査に伴ってではあれ、広く法令、制度又は行政に関して意見を表示したり改善の処置を要求することができることになっており、しかも検査は常時行うことができることになっているのであるから、会計検査院はかなり予算の執行や経済の運営にも立ち入っているとみることができ、伝統的な決算や決算や会計の検査の枠の中に閉じこもってはいはならず、決算や会計の検査の概念を当然に拡大する必要がある。

(9) 近藤昭三「行政監察法総説」現代行政法大系(3)一九三頁—一九四頁参照。

(10) 事情は西ドイツでも同じである。たとえば、vgl. Sauer/Basius, Politik und Finanzkontrolle durch Rechnungshöfe, DVBl 1985, S. 549.

(11) もちろん、政府関係金融機関の業務については、本文の第三章で検討したように、肩越し検査では非常に不十分であり、立法上の解決が期待されるところであろう。

(12) 会計検査院のような財政コントロールの観点だけでなく、広く行政コントロールという視点からの行政統制の問題も、オンブズマン制度のあり方と関わって、今後とも議論されなければならない問題であろう。そのような、広く行政監察という視点から検討した労作として、さしあたり、近藤昭三・前掲一七五頁以下、塩路耕次「行政監察の制度と実際」現代行政法大系(3)二〇三頁以下、平松毅「オンブズマン制度」現代行政法大系(3)三〇五頁以下参照。

五 おわりに

以上のように、日本の会計検査院について若干の法律問題を検討してみた。本稿の狙いは「はじめに」でも触れたように、会計検査院をできる限り国会へそして国民へ近づけることであった。しかし、第二章で検査報告を直接に議会へ提出しても憲法違反ではないといい、第三章で、政府関係金融機関の融資先まで立法政策上検査権限を及ぼすべきであるといっても、結局は、立法論といえはそれまでであるし、経済性の基準についても、本稿では経済性の内容については一言もふれることなく終ってしまい、単に、歴史的な由来、経済性基準等に基づく検査報告、ならびに総務庁の監査報告との関係についてふれ、会計検査院のもつ独自の財政コントロールの意義を強調するにとどまった。

そのうえしかも、会計検査院をできるだけ国会や国民へ近づけることを狙ったといっても、実はまだ、国民が唯一会計検査院へ接する場としての会計検査院法三五条による利害関係人からの審査要求の制度を論じることなくしては、論文としての一貫性はないといっても仕方がないものであらう。

それにもかかわらず、本稿による問題提起によって、会計検査院について日本の学界においても一層議論が高まり、会計検査院の権限が国民のために高められることに連ながつてゆけば望外の幸せである。

(1) この審査要求については、会計検査院審査規則(昭和五二年十月二日会計検査院規則第四号)でその手続等が定められている。そこで、同規則七条には、却下要件が定められており、その一は、同等の会計事務を処理する職員¹の会計経理の取扱いに関するものでないとき、その二は、利害関係人からされたものでないとき、その三は、自己に不利益な会計経理の是正を求めるものでないとき、である。

このように利害関係人の範囲は法令上も明らかではない。しかし、大沢・公会計基本法逐条注釈(上)(昭和三四年)四〇〇頁によれば、「利害関係人」とは、国または三公社の契約の相手方、債権者および債務者ならびにこれらの者の承継人

がおもなものであろうが、その他会計事務職員の不作為により損害を受けたと称する者、これらのために不当利得されたと称する者など、なるべくこれを広義に解することが、この制度の主旨にそうこととならう、とされている。しかしこの解釈も、例示からすると、あたかも行政事件訴訟法の取消訴訟の原告適格や、行政不服審査法の不服申し立ての利益と同じ位厳格なもののように見える。

思うに、会計検査院は究極的には国民の利益のための機関であるし、また裁判所や審査庁のような個人の権利利益の救済機関でもないわけであるから、利害関係人の範囲を、納税者訴訟の場合のように、広く理解してよいように思われる。しかしこのように述べると、濫訴のように会計検査院に審査要求が押し寄せ、検査院としても対応できない事態が発生するかもしれない。しかし、そのためにこそ、たとえば会計検査院審査規則二条の総代の制度があると解して、今後、広く審査要求の門戸を開いてゆくべきではないであらうか。

そのように解すると、昨年、井上ひさし氏ら一四人の文化人グループが国鉄用地の処分に疑惑があるとして会計検査院に審査要求を提起したが、それについて、会計検査院は、法律上、井上氏らには要求の資格がないとして却下してしまつた（この審査要求については、朝日ジャーナル一九八六年六月二七日号、朝日新聞朝刊昭和六一年一〇月二七日付参照。なお、実際には、同氏らが審査要求した三件とも会計検査院は検査している）ことにたいしては、なるほど会計検査院は本来何にたいしても拘束されない独立の機関であるから、国民の審査要求に左右されるべきではないとする意見もあり得ようが、審査要求の制度は法律自身が作った例外でもあるから、結局利害関係人の範囲を井上氏らにも拡げてよかつたのではないかと思われる。

なお、北野弘久教授は、「納税者訴訟等についての特例法基本要綱」（北野第一次試案）を作成され、その中で、納税者検査請求制度を提起され、広く納税者としての国民に、会計検査院へ検査請求を起こすことを認められているのが注目される（北野弘久、兼子仁・市民のための行政争訟（昭和五六年）一五〇頁—一五一頁参照）。

〔付記〕

なお本稿は、筆者が、「会計検査院の検査基準と検査に対する権利保護に関する比較法的研究——西ドイツの場合」と題したテーマにたいして昭和六一年度文部省科学研究費補助の交付を受けて行つた研究成果の一つである。我が国における経済性の基準その

もの、および検査にたいする権利保護についての研究は、今後鋭意推進してゆく所存である。
なお本稿は、研究・教育にたいする情熱の点で深く感銘を与え続けてこられた石外克喜先生に、拙稿を恥じつつも、捧げるものである。

ところで、本稿作成にあたっては、西ドイツ留学中ミュンヘン大学のバドゥーラ教授 (Prof. Dr. Peter Badura) のところで共々学んだ会計検査院甲斐素直氏の学問的示唆に負う所が多い。本誌を借りて心より感謝致したい。