

# ドイツ財政コントロールシステムにおける 助言活動の意義

石 森 久 広

## 目 次

はじめに

### I. BRH による助言

1. 総説
2. BHO88 条 2 項に基づく助言
3. BHO97 条 2 項 4 号に基づく助言
4. BHO99 条に基づく助言

### II. BWV による助言

1. 総説
2. 活動状況
3. BRH による助言との異同
4. BRHG の手続規定との整合

### III. 財政コントロールにおける助言の意義

1. 助言をめぐる法的議論
  - (1) 会計検査院による政治的コントロール?
  - (2) 消極説
  - (3) 積極説
2. 財政コントロールにおける助言の意義

結びに代えて

## はじめに

現在のドイツの連邦レベルにおける財政コントロールシステムは、主として 1969 年の財政法改革によって大きな変革を加えられ、今日に至っている。この時の改革の中心には、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**: 以下「所見」と表記) 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。

このうち、「経済性」は、ワイマール憲法下のライヒ予算法に規定され、ドイツにおいても目新しいものではない。しかし、ナチス政権下でその実質を失った「経済性」がここで憲法上明記されたことの意義は大きく、会計検査院の役割にも変質を加えるものとなった。この役割を果たすために、制度上の整備がなされたものに、会計検査院の「助言 (**Beratungen**)」(鑑定、勧告、提案、意見等を含む)がある。「経済性」に基づくコントロールを強化するとすれば、合規性に基づく判断とは異なり、何が経済的か、明確には判断できないという特質から、必然的に「助言」に焦点が当てられることとなったのである。

積極的な助言に対しては懸念もある。財政コントロール機関として会計検査院がもつ独立性、中立性と共存しえないのではないかとの懸念である。この問題は、長らく、会計検査院の活動自体にまつわる法的問題として、中心的なものであり続けてきた。例えば、近時、わが国においても、国民の政治的関心が高まった国有地売却の適正性に関する事案に関し、国会からの検査要求を受けた会計検査院は、その「合規性」「経済性」に関して、何をどこまで発言するか、まさしく「経済性コントロール」の強化と「政治的コントロール化」の懸念のはざままで、判断に苦慮した様子がうかがえ、この問題がわが国においても同様に存在することを示している。

さて、ドイツ連邦レベルの財政コントロールの一環として行われる「助言」は、組織としての連邦会計検査院 (**Bundesrechnungshof**: 以下「BRH」と表記) による助言が中心となるが、そのほかに、BRHの院長が、「行政における経済性のための連邦委託官 (**Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung**: 以下「BWV」と表記) として行うという伝統も有している。これら両者による助言の意義を詳細に検討する近時のモノグラフィーとして、

シュテリングの『連邦会計検査院及び連邦会計検査院長の助言機能』がある<sup>(1)</sup>。シュテリングによれば、戦後ドイツの経験から判明することは、BRH の声が大きすぎると、受け手の警戒・反発が強まるため、その影響力は弱まり、反対に、慎重にすぎれば、国家の支出に関する議論への影響がみられず、助言機能の意義が見い出せずに終わるため、結局、最適な関係は、いわば「絶妙な中庸 (die goldene Mitte)」にあるという<sup>(2)</sup>。それでもやはり、それがどこにあるのか明確に定めることは難しいのであるが、重要なことは、助言は財政コントロール機関に課せられた役割を果たすための手段であるということであり、助言活動にあたっては看過されてはならない。

本稿は、主としてシュテリングの分析に沿いながら、ドイツにおける連邦レベルでの BRH が行う助言活動の意義と状況、及び、BRH の院長が BWV として行う助言活動の意義と状況を概観し、両者 (BRH による助言及び BWV による助言) の異同を踏まえたうえで、助言をめぐる「政治的中立性」への懸念についての議論状況を整理し、財政コントロール機関に課せられた任務を果たすために助言活動がいかにあるべきかを改めて確認しようとするものである。

## I. BRH による助言

### 1. 総説

BRH による助言活動は、法的根拠別に整理してみると<sup>(3)</sup>、次のようになる。すなわち、①連邦予算法 (Bundeshaushaltsordnung : 以下「BHO」と表記) 88 条 1 項及び 90 条 3 号・4 号に基づく、検査に付随し、非公表の形式において

---

(1) Jens Michael Störring, Die Beratungsfunktion des Bundesrechnungshofes und seinen Präsidenten, 2013.

(2) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 290.

(3) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 292 (8. These).

行われる助言、② BHO88 条 1 項及び 90 条 3 号・4 号に基づく、年次所見の中での検査に付随する公表される助言、③ BHO88 条 2 項による報告に基づく、非公表で行われる助言、④ BHO99 条による特別報告に基づく、公表される助言、⑤ BHO27 条 2 項に基づく予算策定手続の中で行われる、公表されない助言、そして、⑥ BHO102 条 3 項及び 103 条に基づく、行政命令 (Verwaltungsvorschriften) の制定や国際組織における財政条項 (Finanzvorschriften) の改正の手続において、また、連邦行政の様々な決定の際に行われる助言、である。このうち、動向を把握しうるものとして、BHO88 条 2 項、BHO97 条 2 項 4 号及び BHO99 条に基づく助言活動の状況につき概観する。

## 2. BHO88 条 2 項に基づく助言

まず、BHO88 条 2 項は、「BRH は、検査の経験に基づいて、連邦議会、連邦参議院、連邦政府、及び各連邦省庁に助言することができる。BRH が連邦議会または連邦参議院に助言する限りにおいて、連邦政府にも同時に報告する。」と規定する。この助言は、「検査の経験」に基づくことが要件とされているが、必ずしも厳格ではない<sup>(5)</sup>。

BHO88 条 2 項に基づく助言の内容については、これが基本的に公表されないなかで行われる<sup>(6)</sup>。したがって、当然、その詳細は把握できない。しかし、一部、関心の高いと思われる事項、例えば、リーマン・ショック時の「リーマン・ブラザーズ投資銀行へのドイツ復興金融公庫 (KfW-Bankengruppe) の金融関係に関する報告」などは、インターネット上で公表されることがあり<sup>(7)</sup>、こ

〔表 1〕 BHO88 条 2 項に基づく連邦議会予算委員会及び決算委員会への助言数 (1991 年から 2010 年まで)<sup>(4)</sup>

年度	数
1991	42
1992	33
1993	25
1994	23
1995	43
1996	42
1997	57
1998	24
1999	22
2000	25
2001	33
2002	45
2003	43
2004	55
2005	20
2006	34
2007	41
2008	39
2009	37
2010	54
20 年間の合計	737

のようにして内容をうかがうこともできる。

これに対して、BHO88 条 2 項に基づく助言の「数」については、1991 年以降、連邦議会の予算委員会及び決算委員会宛ての数が「所見」の中で明らかにされている（表 1 参照）。1991 年から 2010 年までの 20 年間をとると、連邦議会の予算委員会及び決算審査委員会に対して合計 737（年平均約 37）もの助言がなされている点は特徴的であろう<sup>(8)</sup>。長年にわたり、議会、とりわけ連邦議会の予算委員会及び決算審査委員会が、BHO88 条 2 項による助言に大きく依拠してきたことがうかがえる<sup>(9)</sup>。

### 3. BHO97 条 2 項 4 号に基づく助言

BHO97 条 2 項 4 号は、「所見には、特に、次に掲げる事項が記載されうる。4. 将来どのような措置が勧奨されるのか。」と規定する。この助言は、議会や政府の将来、財政上重要となる決定に向けて、提案的に行われるものである。財政法改革の趣旨に照らせば、特に議会への提案が積極的に行われることが期待される。

2008 年の所見を例にみると、この年の所見は合計 24 の個別の検査結果からなるが、その 24 のうち、22 において、当該事案において将来どのように手続されるべきかの勧奨（Empfehlungen）がなされている。また、その 24 の結果のうちの 20（80%以上）が、まだ財政活動としては完結しておらず、そこにおいて、政治的及び行政的に責任を有する者の未解決の決定に、なお影

---

(4) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.237.

(5) Helmut Karehnke, Zur Abgrenzung der Begriffe Prüfung und Beratung, DVBl 1975, S.611ff., など参照。

(6) 各年度の所見参照。

(7) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.235f.

(8) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.236.

(9) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.236. なお、この後も、2011 年度は 62、2012 年度は 56 と、同様の傾向が続くが、2013 年度は 17 と数を減らしている。各年度の所見参照。

響を与えうるような事柄に関わっている点は特徴的である<sup>(10)</sup>。

以上をみると、BRHは、伝統的に要請されてきた、BHO97条2項4号に基づく助言の機会を積極的に利用しているといえる<sup>(11)</sup>。

#### 4. BHO99条に基づく助言

BHO99条は、「BRHは、特に重要な事項について、連邦議会、連邦参議院、及び連邦政府に、いつでも報告することができる。連邦議会及び連邦参議院に報告する場合には、連邦政府にも同時に通知する。BRHは、特に重要な事項に関する報告は、送付後直ちにインターネット上で公表する。」と規定する。このBHO99条に基づく報告は、内容的には、連邦の財政的関与を伴う個別プロジェクトに対する言明<sup>(12)</sup>、法律の評価<sup>(13)</sup>、組織の鑑定<sup>(14)</sup>など多岐にわたる<sup>(15)</sup>。

その一方で、このBHO99条に基づく報告の数 (Anzahl) は、1973年以降、BRHにおいて把握されているが、1973年から2011年までで、合計22の特別報告 (Sonderbericht) がなされているにすぎず (それは連邦議会報 [BT-Drs.] に公表される)、この数は、BHO88条2項に基づく助言やBWVによる助言

---

(10) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 238. 所見のこのような助言的性格については、すでにヴィットロックが、院長時代に指摘しており、たとえば、1983年の所見では、113のうちの91、1985年の所見では118のうちの91の事項が、まだ完結していないものであった。この点につき、Vgl. Karl Wittrock, in: Theo Pilker, *Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung*, 2000, S. 155ff., 167. 今日では、もはや純粋な検査結果の通知ではなく、通例的に、多くの、まだ完結していない事項に対する提案を含んでいる。Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 238.

(11) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 238.

(12) 例えば「ミュンヘン第2空港の新設に関する報告」(BT-Drs. 11/7432)。

(13) 例えば、「連邦政府の雇用促進法 (Arbeitsförderungsgesetz) についての報告」(BT-Drs. 7/911)。

(14) 例えば、「副業 (Swarzarbeit) にかかる財政コントロールの組織と作業範囲に関する報告」(BT-Drs. 16/7727)。

(15) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 236.

に比べ、顕著に少ない。それは、大会議 (Großer Senat) を通じた負担のかかる手続に要因があるかもしれないとみられている<sup>(16)</sup>。

## II. BWV による助言

### 1. 総説

BWV は、BRH の院長が務めることになっているが<sup>(17)</sup>、この根拠は、法律ではなく政府指針<sup>(18)</sup>である。この政府指針によれば、BWV の業務は以下のように規定されている。

BWV の任命は、BRH 院長の任命後に連邦政府によって行われる。その任命は、院長の同意を条件とする。BWV が任命されなければ、その限りで、BRH の副院長が、その任務を遂行し、BWV を代理する<sup>(19)</sup>。

BWV は、自己の裁量によりその任務を遂行する。BWV は、提案 (Vorschäge)、鑑定 (Gutachten) 又は意見 (Stellungsnahmen) 等を通じて、特別財産及び企業を含む連邦行政の経済的な運営、及び、それを可能にするための連邦行政の組織づくりに影響を与える。助言は、連邦の立法活動に及び、そこで、基本的に早期に関与することも可能となる (特に、連邦省庁共通業務規則 [Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : 以下「GGO」と表記]) 45 条 3 項 2 文、62 条 2 項、70 条 1 項、73 条 3 項、75 条 2 項参照)。また、BWV は、その任務に関係するプロジェクトには、その初期段階から関与しうる (GGO21 条 1 項参照)<sup>(20)</sup>。

---

(16) Störring, a.a.O. (Anm.1), S.236.

(17) 今日の、BWV の歴史的な起源は、ワイマール共和国にさかのぼる。ライヒ会計検査院の院長の立場で、ゼーミツシュ (Ernst Moritz Saemisch) が 1922 年から 1938 年に在職した、いわゆるライヒ節約委員がそれである。Vgl. Störring, a.a.O. (Anm.1), S.291(2. These).

(18) Richtlinien für die Tätigkeit des Bundesbeauftragten vom 08.Juni 2016.

(19) 政府指針 1。

BWV は、連邦政府、個々の連邦省庁、ドイツ連邦議会、連邦議会の求めにより、または独自のイニシアチブで、助言活動を行うことができる。ドイツ連邦議会または連邦議会に助言する場合には、同時にそれを連邦政府にも報告する<sup>(21)</sup>。連邦首相の承認及び連邦大臣の提案または自らのイニシアチブで、BWV は閣議に参加することができる<sup>(22)</sup>。

## 2. 活動状況

シュテリングによれば、予算法改革までの BWV の助言活動は、主に、連邦行政における人事及び組織の問題に関する鑑定に集中していたという<sup>(23)</sup>。しかし、1970 年以降、この種の鑑定は目に見えて減っている。これはとりわけ BRH に

〔表 2〕 BRH の院長ないし BWV による鑑定の数 (1950 ~ 2011 年)

	1950 ~ 1951	1952 ~ 1969	1970 ~ 2011
鑑定の数	31	146	114
年平均	15.5	8.6	2.8

〔表 3〕 BWV 設置 (1952 年) 前後の鑑定数

	1950-1952	1952-1980	割合 (%)
連邦議会予算委員会	0	51	24.2
連邦交通省	4	18	10.4
BRH 院長 / BWV	0	21	10.0
連邦財務省	6	14	9.5
連邦内務省	6	9	7.1
州・ゲマインデ	7	6	6.2
連邦経済省	1	10	5.2
連邦食糧・農業省	4	7	5.2
連邦議会	1	7	3.8
連邦被追放者・難民擁護省	1	6	3.3
外務省	0	6	2.8
連邦法務省	0	4	1.9
連邦政府	0	4	1.9
連邦郵政省	0	3	1.4
連邦全ドイツ問題担当省	1	2	1.4
連邦労働省	0	2	0.9
連邦防衛相	0	2	0.9
その他	0	8	3.8
合計	31	180	

よる助言の増大と関連しているとみられている<sup>(24)</sup>。以降、BWV は、連邦行

(20) 政府指針 2。

(21) 政府指針 3。

(22) 政府指針 6。

(23) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 238.



政の法律草案に意見を述べたり、行政にとってより大きな複雑な事案に行為の提案をすることによって、特に、行政府の助言者として活動することが基本的となる<sup>(25)</sup>。

BWV の助言が実際にどの程度の効果があるのかは、BRH の場合も同様であるが、事柄の性質上、基本的には見定めることはできない。相手方がそれを尊重するか、するとしてどのようにか、あるいは、具体的提案に従うか、従うとしてどのようにか、ということは、もっぱら相手方の判断によるからである<sup>(26)</sup>。

数については、2003 年以降の法律草案に対する意見を除く、鑑定についてみると、BWV は、1950 年から 2011 年までに、計 291 の鑑定を行っている。しかし、表 2 に現れるように、傾向として、1970 年以降の数が明らかに減っている<sup>(27)</sup>。

また、相手先についてみると、1950 年から 1980 年についてまとめたものが表 3 であるが、BWV 設置後の連邦議会に対する鑑定が、数・割合としては、頭一つ抜けていることがわかる<sup>(28)</sup>。

さらに、表 4 からうかがえるように、2003 年以降、BWV の助言活動が新しく重点を置く、いわゆる立法措置 (Rechtsetzungsmaßnahmen) への関与は、各年度の所見においても明記され、その比重は依然として高いものと思われる<sup>(29)</sup>

〔表 4〕立法措置への BWV の関与数

年度	関与	意見
2003	596	123
2004	548	109
2005	347	66
2006	382	61
2007	363	58
2008	428	69
2009	341	29
2010	400	60

(24) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 238.

(25) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 238.

(26) しかし、いわゆる「立法影響評価 (Gesetzesfolgenabshätzung)」における意見など、関係部局においてはしばしば考慮されているという。Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 238.

(27) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 239.

(28) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 239f.

### 3. BRH による助言との異同

両者の異同を少し踏み込んでみると、BRH または BWV の側からみた助言の名宛人については、基本的に重なっている。つまり、BRH も BWV も、その助言を、連邦議会、連邦参議院、連邦政府又は個々の連邦大臣に対して行うことができる<sup>(30)</sup>。このように、形式のうえでは、助言の名宛人は異ならないが、実際には、両機関の間には、ある種の任務分配が根を下ろしてきたという。

例えば、BRH は、連邦議会のイニシアティブに基づく助言について、主要な要求の相手となり、BHO88 条 2 項の規定に基づき、また稀には BHO99 条に基づいて助言を行うという慣行がある<sup>(31)</sup>。また、BRH の提案は、連邦政府及び連邦官庁の場合、公表されない検査通知によって受け取り、それらは部分的に、各年度の所見を通じて公表されることになる。あるいは、BHO27 条 2 項 2 文により、予算編成手続が進む間に、行政府に対して助言するのは、BRH である<sup>(32)</sup>。

それに対して、BWV のそれは、実際には、連邦政府の委託官として、ほとんどもっぱら連邦政府に対して展開するのが基本となる。例えば、BWV によっては、連邦政府の立法措置への関与が重点的になされる<sup>(33)</sup>。連邦政府への関与という点は、もともとの法的地位からみて、ある意味、当然といえる<sup>(34)</sup>。

次に、助言の対象についてみると、BRH と BWV の助言活動につき、まず容易に判明することは、BWV の任務は「経済性」の観点に限られている点

(29) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.241. この後も、2011 年の関与数は約 400、意見は 49、2012 年の関与数は約 400、意見は 54、2013 年の関与数は約 300、意見は 20、2014 年の関与数は約 400、意見は 28 と、傾向は変わらない。各年度の所見参照。

(30) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.241.

(31) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.241f.

(32) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.242.

(33) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.242.

である。しかし、対象が、ともに連邦の予算の執行及び経済運営の全領域にわたることからすると、全範囲にわたり「経済性」が問題になりうることから、助言の対象となる範囲の点では、有意な相違はないといえる。助言の目標も、助言の受け手に、経済的及び節約的予算執行の問題に対する改善策の議論の基礎及び決定の基礎を与えること、並びに、起こりうる誤りを回避してもらうことである点で共通である<sup>(35)</sup>。なお、立法措置への関与に関する権限は、それは GGO によれば BWV に属し、BRH は特にもたないという点は異なる<sup>(36)</sup>。

さて、BWV による助言と BRH による助言の決定的な相違は、助言の手續にみられる。すなわち、BRH は、BHO88 条 2 項に基づく検査通知や助言報告、BHO99 条に基づく特別報告、そして BHO97 条に基づく所見は、それぞれ、合議体としての手續を通して確定する<sup>(37)</sup>。BHO88 条 2 項については、連邦会計検査院法 (Bunsrechnungshofgesetz : 以下「BRHG」と表記) 9 条の意味における二人会議 (Zweierkollegium) ないし三人会議 (Dreierkollegium) が、また、BHO99 条に基づく報告及び BHO97 条に基づく所見は、BRHG13 条により、大会議によって決せられることが必要である。これに対して BWV は、助言は、単独で行える。つまり、BRH はその助言を合議手續において実施しなければならない点、BWV はその必要がない点が、両者の最も大きな相違点といえよう<sup>(38)</sup>。

#### 4. BRHG の手續規定との整合

この相違から、BWV の助言は、合議制手續における合議、ないし大会議

---

(34) なお、連邦参議院に対する助言は、例えば、連邦の構造に関する問題であれば BWV の鑑定によって、あるいは、年次所見において州に関係しうる観点があれば所見において、いわば間接的にのみ役割を果たすことになるという。Störring, a.a.O.(Anm.1), S.242.

(35) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.242.

(36) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.242.

(37) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.243.

(38) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.243.

における多数による場合よりも、明らかにより迅速に行うことができるという点に長所を見出すことができよう。しかし、これは同時に、合議手続が果たす言明の質の確保や慎重な対応の点では短所となるということも意味する。この点は、BWV の活動にも意味をもってくる<sup>(39)</sup>。

他方で、独任で行う BWV の助言の仕方が、BRHG と一致するかどうかの問題も残る。すなわち、BRH の決定は、BRHG8 条によれば、小会議 (Kollegium)、小委員会 (Prüfungsgruppe)、中会議 (Senat)、そして大会議においてのみ行われることになっている<sup>(40)</sup>。そして、小会議と小委員会においては、決定は、合議でのみ (BRHG15 条 1 項)、中会議及び大会議においては、多数決によるのみ (BRHG15 条 2 項 1 文)、決定することができる。さらに、個々の職員の決定については、法律上は、BRHG 9 条 2 項によって、当該合議体が、これについて同意を与えた場合しか予定されていない<sup>(41)</sup>。

このことから、BWV による助言は、少なくとも、BRHG の定める BRH の助言手続に抵触するものであってはならない、ということが導かれよう。しかし、もともと BWV は、法律には基づかず、あまり形式ばらずに意見表明ができる長所がある。BWV は、BRH の活動に抵触しない限りにおいて、その裁量により積極的に活動することが可能と考えるべきである。言い換えると、まさしく BWV は、BRH の活動を補完すべく、特に BRH の合議手続に組み入れられるのでは果たせない、迅速で効率の良い助言が求められる場面で活動することが期待される。

### Ⅲ. 財政コントロールにおける助言の意義

#### 1. 会計検査院による政治的コントロール?

---

(39) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 243.

(40) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 244.

(41) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 244.

## (1) 問題の所在

会計検査院をめぐる法的議論として持ち出されるのは、憲法上保障された「独立的地位」、そして会計検査院の「政治的中立性」確保にかかる問題である。この助言活動についても、両者とも問題となるが<sup>(42)</sup>、積極的な助言活動の可否との関係では、特に、助言が、政治的な目標の設定や方針の決定にどの程度言及することが許されるかという点で、「政治的中立性」とより密接にかかわる<sup>(43)</sup>。

かつて、会計検査院の活動全般を対象に、ドイツにおける「会計検査院と政治的中立性」に関する議論を整理したが<sup>(44)</sup>、その後も、この問題に関しての議論は継続しているようである。現に、2009年5月6日のドイツ連邦議会の決算委員会の第37回会議では、議事日程の第4に「政治的評価及び決定に関してのBRHの管轄 (Zuständigkeit) と権限 (Kompetenz)」が掲げられており、実務においてもなお確認が必要な問題であることがうかがえる<sup>(45)</sup>。そこで、改めて、近時の議論を整理してみたい。

## (2) 消極説

シュテリングによれば、この問題については、慎重な立場が優勢なようである<sup>(46)</sup>。BRHも、所見において、BRHが「現行法内の政治的決定を判断しない」という「公式」を使っている点も関係しよう<sup>(47)</sup>。その、主な論拠を要約してみると、①会計検査院は政治責任を負っていないこと、②会計検査院が果たすべきは検査任務であり、助言はこれを前提としていること、③政治的責任は議会にあること、であるように思われる。以下、要旨を列記する。

---

(42) 独立性の問題について、Störring, a.a.O.(Anm.1), S.244ff.

(43) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.256.

(44) 石森久広『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) 141頁以下。

(45) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.288.

(46) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.261.

(47) Störring, a.a.O.(Anm.1), S.256.

ア) 会計検査院の事前、あるいは同時進行的コントロールでも、あまりに早い関与は、政府の責任事項に「共同責任」を負っていることになり、これによって、政府の権限領域が事前に侵食されるとともに、政府がその責任を会計検査院に押し付けることにもつながる<sup>(48)</sup>。もし、会計検査院に法政策的な提案権を渡せば、それは会計検査院の性格とは一致せず、財政コントロールの信用は毀損される<sup>(49)</sup>。

イ) 財政コントロールの主要任務は、助言にあるのではなく、あくまでも検査にある。なぜなら、どの助言も、法律の文言によれば、原則として常に検査を前提とするからである<sup>(50)</sup>。もし、それを超えて、批判的に構成されるコントロール者に代えて協働的コーチである会計検査院を望む者は、この意味において、憲法を変えなければならない<sup>(51)</sup>。

ウ) 政治的評価は、もっぱら、民主的に正当化された議会に留保されている。それに対して、会計検査院は、民主的な選挙によって正当化はされないのので、政治的には節度をもって、そして厳格に活動しなければならない<sup>(52)</sup>。国民は、政治的な代表者に、そして彼らだけに、目標を設定し、これに従って行動することを授権しているのであって、そのような活動は、会計検査院によっては審査できない<sup>(53)</sup>。立法のプロセスに介入するという、政治的に共同で形成するファクターへと会計検査院が静かに拡張していくことは、権力分立システムにおける重心を変え、原則的な憲法問題を投げかける<sup>(54)</sup>。

---

(48) Vgl. Dieter Carl, Aufgaben und Befugnisse des Bundesrechnungshofes im Haushaltskreislauf, JA 1991, S.126ff., 127.

(49) Vgl. Helmut Schulze-Fielitz, Kontrolle der Verwaltung durch Rechnungshöfe, VVDStRL 55, 1996, S.231ff., 270.

(50) Vgl. Hans Blasius, Die Aufgaben der Rechnungshöfe im Spannungsfeld zwischen Kontrolle und Beratung, NWVBl. 1997, S.367ff., 368.

(51) Vgl. Blasius, a.a.O.(Anm.50), S.372.

(52) Vgl. Sabine Dahm, Das neue Steuerungsmodell auf Bundes- und Länderebene sowie die Neuordnung der öffentlichen Finanzkontrolle in der Bundesrepublik Deutschland, 2004, S.286.

### (3) 積極説

これに対して、財政コントロールが政治的領域に入り込む場合でも、それは原則として問題にならないとみる、積極的な見解も少なくない。その主たる論拠をまとめれば、①「政治的」の概念の不明確さと、むしろ、②国家の決定過程に関与することと「政治的」は切り離せない、さらに、③「政治的」言及は経済性コントロール任務の遂行に必要、という点に収斂されよう。以下、要旨を列記する。

ア) 政治的決定に関して境界線を引くことはほとんど不可能であり、何が政治的目標で何が単に目標達成、執行あるいは手段投入であるかは、確実性をもっては言明することはできない<sup>(55)</sup>。特に、経済的に測られるものは何かということへの解答は、政治的に設定された目標の評価的な判定なしには手に入れられないものである<sup>(56)</sup>。それゆえ、法と政治のグレーゾーンにおける評価の際の会計検査院の自制は、理由がないのみならず、会計検査院に付与された助言の任務に矛盾する<sup>(57)</sup>。

イ) 言い方を換えると、むしろ、会計検査院は最初の一步から政治的であるのであり、それは、会計検査院の経済性コントロールが政治的コントロー

(53) Vgl. Gunther Engelhardt / Horst Hegemann, Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe: Eine institutionenökonomische Interpretationsskizze zur Einführung, in: Gunther Engelhardt / Harald Schulze / Werner Thieme (Hrsg.), Stellung und Funktion der Rechnungshöfe im Wandel?, 1993, S.15ff.,24.

(54) Vgl. Everhard Holtmann, Der selbstbestellte Vormund des Parlaments. Oder: Wie Rechnungshöfe den Primat der Politik unterlaufen, ZParl 2000, S.116ff.,116.

(55) Vgl. Gernot Korthals, Beiträge der Rechnungshöfe zur Verwaltungsreform, DÖV 2000, S.855ff., 860.

(56) Vgl. Gunter Kisker, Sicherung von "Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit" durch den Rechnungshof, NJW 1983, S.2167ff., 2168.

(57) Vgl. Gunter Kisker, Rechnungshof und Politik, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Finanzkontrolle im Wandel, 1989, S.195ff., 212.

ルに類似していることに起因する<sup>(58)</sup>。会計検査院が、どの政治的決定も尊重する場合には、かえって、会計検査院の活動の効率性の点で疑念が生じるのみならず、さらに、現代の議会主義体制の下での民主主義の要請に適合しない<sup>(59)</sup>。さらに、憲法史も、予算をめぐる闘いは高度に政治的であり、議会制民主主義における最も重要な関心事であることを示している<sup>(60)</sup>。

ウ) 経済性の分析及び成果コントロールの手段によって、会計検査院は、取り上げられた課題自体への批判も行わなければならない、また、政治プログラムは、すべて厳しく監視しなければならない<sup>(61)</sup>。この役割からすれば、財政効果をもつ立法措置及び行政措置の決定プロセスに会計検査院を助言的に組み込むことへの疑念は何ら存在しない。なぜなら、責任は常に、決定を行う立法機関及び行政機関のもとに留まるからである<sup>(62)</sup>。財政コントロールは、任務運営の際、多かれ少なかれ「狂犬病」になる議会に対する最後の「防波堤」なのであり<sup>(63)</sup>、適時の予算コントロールの作用を通して、会計検査院は、国の財政上の損害を阻止することができる<sup>(64)</sup>。

---

(58) Vgl. Stefan Bajohr, Perspektiven der Finanzkontrolle: Parlamentarische Prüfungsaufträge an Rechnungshöfe, VerwArch 91, 2000, S.507ff.,523f.

(59) Vgl. Bajohr, a.a.O. (Anm.58), S.531.

(60) Vgl. Friedrich Schäfer, Zur Stellung des Präsidenten des Bundesrechnungshofes, in: Eckart Schiffer / Helmut Karehnke (Hrsg.), Verfassung, Verwaltung, Finanzkontrolle, Festschrift für Hans Schäfer zum 65. Geburtstag, 1975, S.147ff.,167.

(61) Vgl. Rudolf Dickmann, Zukunftsperspektiven eines Rechnungshofs, DÖV 1992, S.893ff.,898.

(62) Vgl. Siegfried Magiera, Diskussionsbeitrag, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Finanzkontrolle im Wandel, 1989, S.97f.,97.

(63) Vgl. Arnim Feit, Diskussionsbeitrag, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Finanzkontrolle im Wandel, 1989, S.94.

(64) Vgl. Horst Schröder, Finanz- und Wirtschaftlichkeitskontrolle aus der Sicht des Rechnungshofes eines neuen Bundeslandes (am Beispiel Sachsen Anhalt), in: Hans Herbert von Arnim / Klaus Lüder (Hrsg.), Wirtschaftlichkeit in Staat und Verwaltung, 1993, S.293ff.,297.



## 2. 財政コントロールにおける助言の意義

以上、慎重な立場と積極的な立場の論拠を概観した。ここから、まず、判明することは、最も中心にある概念「政治的」が不明確であることは否定できないということである。何が政治的で何が政治的でないかの概念決定は困難である。否、そもそも議会で決定されることは政治的である。法律であれ、すべて議会において政治的多数により可決されたものである。この法に基づき国家が運営されるのであるから、およそ、政治から自由な領域において活動できる国家機関などないともいいえよう。このことは、まさに財政コントロール活動に妥当する。

ドイツには、検査院は政治的な決定を評価しないという会計検査院の自己理解があるという<sup>(65)</sup>。それは「回転礼拝器のように繰り返される」と評され<sup>(66)</sup>、そこからは、「政治的」をどのように捉え、会計検査院の任務をより良く果たすための観点からの議論は見えてこないように思われる。少なくとも、「『政治的』は不透明、だから慎重を期す」という選択肢は、筆者には、現実にそぐわないものに映る。

もちろん、BRH も BWV も、政治的決定機関にとってかわる権限など毛頭ない。BRH も BWV も、行政府及び立法府の中核領域（決定権）を侵害することは許されない。しかし、それは当然の前提として、ドイツの憲法制定者は、1969 年の予算法改革によって、BRH に、経済性の検査を任務として割り当てることを決めたのである。この経済性をめぐる活動は、必然的に助言活動を必要とする。BRH に、次なる経済性判断が伴う決定に、「政治的」だから

---

(65) シュテリングによれば、これまでのドイツの経験をみると、特に、政府（首相・大臣）は、BRH 及び BWV による、非経済的手段を阻止するための早期の助言について敏感であり、BRH 及び BWV が不当なやり方で政府の権限を侵害しているという印象をもつこともあったという。Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 288f.

(66) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 288.

言及は許されないとするのは、この憲法上の任務と相容れない。BRH 及びその院長は、政治的決定機関の背後で「国家財政の見張り役 (Hüeter)」を果たすべきである<sup>(67)</sup>

## 結びに代えて

「経済性」が確保された国家運営を実現するためには、これを目指す財政決定者に、経済的選択をさせることである。ここでなされる財政コントロール機関の情報提供は、極めて大きな役割を果たす。しかし、経済的な選択をしようとしなない財政決定者もいる。この場面で、重要なのは、この決定者が非経済的な選択をしたことに国民が納得をするかどうかである。そのために引き出すべきは、財政決定者の説明責任である。国民にとって、この対案になるのが、財政コントロール機関の言明である。

ドイツにおいては、1969年の財政法改革によって、BRHは、憲法上、経済性検査者の役割に引き上げられた。それ以来、助言は、BRHの憲法上の任務として性格づけられうる。経済性検査の枠組みにおいて、BRHには、助言機能が、すでに、憲法上、基本法114条2項1文を通じて授權されていると解しうる。なぜなら、経済性の確保には助言活動が不可欠だからである。そうすると、基本法上、財政コントロール機関の助言は、他の財政決定者の権限とも両立しうるということが前提とされているといえる。

例えば、それは、BHO27条2項に基づき、BRHが連邦大臣の予算編成に早期に組み込まれたり、検査通知や所見に、行政の構造や法的基礎の変革に関する具体的な勧奨や提案を含んでいるのが通例<sup>(68)</sup>である点にも垣間見える。

---

(67) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 289. 「政治的コントロール」の問題は、そのうえで、実質的に、政治的決定機関の決定権を侵害する状況が客観的に形成される活動が禁止されるという整理の仕方をして、それがどのような場合かを確定していくのが生産的ではないか。

(68) Störring, a.a.O. (Anm. 1), S. 285.

どの時代でも財政の効率的運用は必要である。しかし、特に財政が予断を許さない状況にある時期においては、なおさら経済的な運営が要求される。そのような領域・状況においては、財政コントロールにおける助言活動が果たす役割は大きい。財政決定者も、財政コントロール機関による助言を、その任務遂行の際、重要な情報として考慮すべきである。その情報は国民も、知ることを望んでいる。