

財政コントロールにおける「合理性」と「民主性」 - 財政民主主義実現のための一試論 -

石 森 久 広*

(熊本県立大学総合管理学部助教授)

1. はじめに

(1) 「財政国会中心主義」

財政に関する日本国憲法の基本原則については、第83条で「財政処理に関する権限行使は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない」と規定され、国の財政権が国会の議決によって処理されるべきことが宣言されている（「財政国会中心主義」）。国会に「財政決定（統制）権」があるともいわれる¹⁾。日本国憲法は、経費を調達する作用のみならず、調達した収入を管理・支出する作用、さらには決算まで、国会の議決に服さしめようとしているのである²⁾。

近時、行政監視機能の強化をめざして取り組まれている国会改革の動きは、財政決定権の行使に関しても、本来の国会の復権を果たそうとする意図が見て取れる³⁾。しかしながら、他方で、この「財政国会中心主義」の名のもと、とみに近時、国会において多数の議席を有し内閣を構成しさえすれば（地方でも基本的に同じ）、財政の在り方をいかようにも決定できるとき様相を呈しているようにも思われる。言い換えれば、財政が「政治主導」に陥り⁴⁾、「政治的かけひき」「利益誘導」が財政決定を左右しかねないものとなっているように感じられるのである。

しかし、時の政権（政治的多数者）がいかにあれ、財源はすべての国民の拠出によるものである。例えば、日本国憲法第91条が国民への財政状況の報告を内閣に義務づけているのも、国民が信託者であることを示すものであり、受託者としての国が国民にその説明責任を負っているものと解することができる。

*1962年生まれ。89年広島大学大学院社会科学研究所博士後期課程単位取得退学。同年大島商船高専講師、93年熊本女子大学講師を経て、94年より現職。96年広島大学博士（法学）。日本公法学会、日本財政法学会に所属。主な著書は『会計検査院の研究』（有信堂、1996年）。

1) 阪本昌成『憲法理論Ⅰ（改訂第三版）』（成文堂、1999年）295頁。

2) 阪本・前掲(注1)270頁参照。

3) 「政策評価」共同研究班（リーダー：嶋谷潤）『立法と調査別冊 - 国会の政策評価を考える』（1999年3月）は、国会が議会の復権へむけて政策決定システムの改革および政府に対する統制確保の必要性を論じた注目すべき論稿である。

4) 新藤宗幸『日本の予算を読む』（筑摩書房、1995年）28頁以下。

そもそも、財源が合理的、能率的に使用されるべきことが無視されてはならないとすれば、現実の財政決定権およびそれに基づく財政権の行使（決定・実施・監視の各過程）には、「信託者としての国民」および「合理性の追求」の考慮が著しく欠けているように思われる。

（２）「財政国会中心主義」の軌道修正

議院内閣制のもとでは衆院の多数派と内閣が同質化し、法律の制定や予算の議決に際して、参院や少数勢力による実質的批判が有効に機能しにくいシステムとなっている。また、複雑専門化した現代国家にあっては、立法裁量、行政裁量も拡大し、議会の能力だけではこの権限を適切に行使できにくくなっている。そこで、財政監視の専門機関としての会計検査院に国会援助の機能が期待されてくるのである⁵⁾。日本国憲法は、第90条で、会計検査院に国の収入支出の決算を検査する任務を課し、その検査報告は国会に決算審査の資料として提出されることが予定されている。その際、会計検査院の検査や報告の活動にはなんら法的拘束力が伴うわけではない（ただし「検定」等は除く）。しかし、会計検査院にはそれら諸活動を通じて、国会の財政決定権に合理的視点から制約または援助することが要請され、ひいてはそれにより国の財源の合理的使用が目指されている。最終的に財政に関する決定権は国会にあっても、その決定権行使の前提に合理性に関する情報が得られていなければならない。会計検査院には、国会の意思決定の内容に可能な限りの合理性を送り込むべく活動することの期待が寄せられるのである。

（３）「国会法等の一部を改正する法律」

この点で、近時（平成9年）行われた財政コントロールに関連する法改正は注目に値する。それにより、まず、国会法が改正され、各議院の決算委員会の組織変更がなされるとともに、各議院または各議院の委員会に会計検査院への検査要請権が新設された（第105条）。また、これに合わせて会計検査院法第30条の2が国会からの検査要請を受けて検査することができると改正され、さらに会計検査院法第20条に1項追加され、検査の観点として「経済性」「効率性」「有効性」等が明記された。国会法第105条や会計検査院法第30条の2の改正は「行政監視機能強化」を目的として、また会計検査院法第20条第2項は従来から行われてきた検査の観点を法文に明示したものである。

しかし、これらは、財政コントロールの分野における「民主性」および「合理性」の実現に寄与することを目的としていると解しうる。すなわち、会計検査院には財源の「合理的」使用を監視する任務があることを明文化し、その会計検査院による合理性の見解が、国会の検査要請に応じて財政の決定過程・実施過程に組み込まれることが意図されているといえるのである。逆にいえば、「国会中心主義」が「合理性」抜きには語れないこと、および政治的少数派にも検査要請を可能にして合理性論議を実効化する必要があることを意味している。この意味で、改正の方向は望ましいものである⁶⁾。しかし、その主旨を実現するためには、なお検討すべき課題が多く残っているように思われる⁷⁾。本稿では、財政における「合理性」

5) ドイツも同様で、この様子についてかつて紹介、分析したことがある。村上武則・石森久広「西ドイツ学界事情」日本財政法学会編『地方財政の危機と人権』（学陽書房、1988年）153頁以下、石森久広「ドイツにおける財政監視機関の役割」ジュリスト1109号（1997年）32頁以下、同「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」アドミニストレーション（熊本県立大学）3巻4号（1997年）57頁以下。

6) 村上武則「会計検査院と給付行政」阪大法学48巻2号（1998年）367頁以下、401頁参照。

7) 石森久広「財政監督法と合理性・民主性の論点から」日本財政法学会編『赤字財政と財政改革』（龍星出版、1999年）103頁以下参照。

および「民主性」が法原則でもあるという立場から、この課題を設定し、その解決への糸口を探ってみたい。

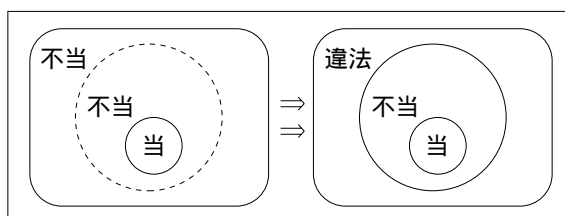
2. 財政と「合理性」

(1) 「経済性」の法的把握

財源を経済的に使用することは行政運営にあたっての基本原則である⁸⁾。実定法でも、たとえば地方自治法第2条第14項は「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と規定し、また地方財政法第4条第1項も「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」と規定する。法は、少なくとも一般的な行為規範として、財政運営に「経済性」の確保を義務づけているといえる⁹⁾。そうすると、理論的には、国・地方公共団体が「法的意味で」逸脱を許されない非経済的領域が存在することになる。

ところで「経済性」は、その性質により、目的と手段の比較による合目的性審査の形をとる¹⁰⁾。合目的性審査は原則として当・不当の問題にとどまる。しかし、「経済性」を法原則でもあると把握することで、従来、不当にとどまっていた部分の一部が「違法」と評価されうることになる〔図1〕もっとも、だれがどの場合に「違法」と判断しうるか、あるいは、それにどのような法的サンクションが付随するか、という点については、さらに検討を要する困難な問題である¹¹⁾。しかしながら、まずは、財源を非経済的に取り扱うことが場合によっては違法となりうることが承認されれば、財政過程への合理性の組入れの際に大きく寄与するものと思われる。

〔図1〕「経済性」



(2) 「経済性」と会計検査院

憲法および会計検査院法により「経済性」の監視任務が委ねられているのは、会計検査院である。かねてより会計検査院は「経済性」検査を行ってきており、先般の会計検査院法改正で明文化された「正確性」および「合規性」、ならびに「経済性」「効率性」および「有効性」も、従前より会計検査院の検査の観点としては確立されていたといつてよい。しかし、ここにきて検査の基準として「経済性」が明記されたこ

8) 榎重博『財政法原論』(弘文堂、1991年)5頁。

9) その法的性質については、ドイツをモデルとして、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)73頁以下で検討したことがある。

10) 石森・前掲注(9)98頁以下参照。

11) たとえば会計検査院に「違法」の言明を認め、それに「検定」と同様の法的効果を付随させるとする考えも成り立ち得よう。ただし、会計検査院の言明には法的拘束力がないからこそ積極的に行えるという側面と相いれないおそれがある。

とで、法が国家財政の「経済性」確保を要求し、その監視任務が会計検査院にあることがいっそう明確にされたと考えるべきであろう¹²⁾。

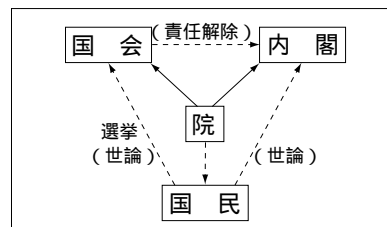
とはいえ、前者(広義での「合規性」)の違反は羈束的に定まるのに対して、後者(広義での「経済性」)については何が「経済的」か、判断は必ずしも一律ではない。しかも、会計検査院は、国会や内閣に比べ、民主的正当性の点では劣ることも事実であり、立法府や行政府の判断に異を唱えることは、会計検査院自身、あるいは抑制的になるかもしれない。しかし、財源の合理的使用もまた法の要請するところであり、そのためには決定者に対して合理的使用の警鐘を鳴らす必要があるのである。他方、会計検査院の判断には何らかの「法的拘束力」あるいは「法的サンクション」が伴うことになるわけでもない。だからこそ会計検査院には、その専門的立場からの客観的な経済性判断を積極的に行うことが求められているのである。

現状においては、こと国家財政の経済性確保に関しては「会計検査院のコントロールにおいてほかに、権力の濫用を有効に制御するサンクションは存在しない」¹³⁾とまでいわれることがある。財政にかかわる立法過程・行政過程に「経済性」という合理的要素を具体的に組み入れるためには、会計検査院が「起爆装置」とならなければならないのである¹⁴⁾ [図2]

(3) 「経済性」と国会

国会にとっては、その「経済性」も、いわば副次的要請となる¹⁵⁾。言い換えると、国会は「非合理的な決定」すら行う権限を有しているといえる¹⁶⁾。しかし、そうだとしても、それが「政治的決定」の名のもとにあらゆる批判から免れうることは意味しない。法が「経済性」を要求していることには変わりがない

[図2] 「政治的」コントロール



12) 前二者が計数の誤りや法令違反を問題とする形式的観点(広義の「合規性」)であるのに対して、後三者は内容面の当・不当を問題とする実質的観点(広義の「経済性」)である。さらに、後三者に関しては、「経済性」と「効率性」が投入した費用と得られた成果の比較であるのに対して、「有効性」は予定した成果と実際の成果の比較である点で区別される。なお、それぞれの術語について、ここではその定義を精確に行なうことは目的としなかった(筆者が比較の対象としたドイツの用語法と異なる点があるため)。また、「合理性」「能率性」についても、(広義の)「経済性」を内包する上位の概念として使用しているが、法概念としての定義は筆者自身行えていない。

13) Gunter Kisker, Rechnungshof und Politik, in: Hans Herbert von Arnim(Hrsg.), Finanzkontrolle im Wandel, 1989, S.185ff., S.216.

14) Kisker, aa.O.(Anm.13), S.214. この点については、石森・前掲注(9)179頁以下を参照していただきたい。

15) Günter Gaentzsch, Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung: Beißt oder verträgt sich das?, DÖV 1998, S.952ff., 955.

16) Hans Herbert von Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S.84.

し、国会での決定過程あるいはそれに対する政治責任追及の過程で、その「非合理性」が問題とされる余地は大いにある¹⁷⁾。

国会は、「合理的選択」を考慮したうえで、あえて「非合理的決定」を行うかもしれない。しかし、それでも重要なのは、「合理的選択」に関する情報を国会がもつことである。そのために各議院およびその委員会に会計検査院への検査要請の制度が明文化されたのである。会計検査院はその非合理性批判の契機をもたらすべく情報提供すべきである。しかし、それにもかかわらず国会が「非合理的決定」を行った場合、それにより「合理的選択」を放棄してまで実現を目指す公共性の内容が明確になるであろう。そうすれば、明確化された公共性の内容が「目的」となり、その実現のために要する（要した）金銭「手段」との比較が可能になるのである¹⁸⁾。

その際、国会が必要とする情報を提供するためには、対象がたとえ制定法や政治的決定であっても、会計検査院の活動に制約を課してはならない。また、なるほど検査要請に応答する義務はないが、財政決定権の主体たる国会がその決定に際し会計検査院の情報を欲している以上、原則としてその要請には応答すべきである。国会法第105条の解釈としても、もし、会計検査院が情報提供を行わないことには、それ相応の理由を必要とすると解すべきであろう。

(4) 「経済性」と裁判所

「経済性」が法原則でもあるとすると、最終的には、その裁判規範性が検討されなければならない。ドイツにおいては、「経済性」の法的性質に加え、「経済性」に関する司法的判断についても、その可能性が検討されてきたところである。しかし、現在までのところ、裁判例において経済性原則が裁判規範として実効的に機能しているとは言い難い状況のように思われる¹⁹⁾。しかし、それでもやはり、我が国においても、住民訴訟の場においては喫緊に、また国レベルにおいては、のちに述べる国民による財政をめぐる訴訟の提起可能性と併せ、その場合に必要とされる「経済性」を法的に判断することの枠組みを用意しておくことが必要ではないだろうか。

前述のように「経済性」は目的と手段の比較という性質をもち、また、経済性が問われる財政活動には裁量が伴う場合が通例であろうから、たとえば「裁量権の逸脱・濫用の法理」の判断枠組みで、財源の使用が、目的実現にあたり要考慮事項を考慮したうえでなされたか、他事考慮はなかったか、あるいは比例原則や平等原則違反はなかったかということで行うことが可能な場合があるのではないであろうか。

さしあたり、裁判規範としての経済性は、「唯一最適な行為の要求」ではなく「著しい違反の排除」であることで、その意義を十分に発揮できるように思われる。このような形ですら財政過程に司法判断が及ぶとすれば、従来「財政国会中心主義」の名の下に見過ごされてきた非違の統制には大きな力となりうるであろう。また、近年著しい成果の見られる「政策評価」研究の今後の進展が、裁判官の判断に、より客観的な材料を提供しうるものと思われる。

17) 決算審査に当該会計年度に係る内閣の政治責任の解除の意味を持たせるべきことについては、石森・前掲注(9)236頁以下で検討した。

18) 給付行政に係る法律のなかに目的を創設する必要を説く論稿を紹介するものとして、村上武則「ゲルグ・ハベルカテ『給付国家の諸問題』の紹介」広島法学8巻2・3号(1984年)75頁以下。

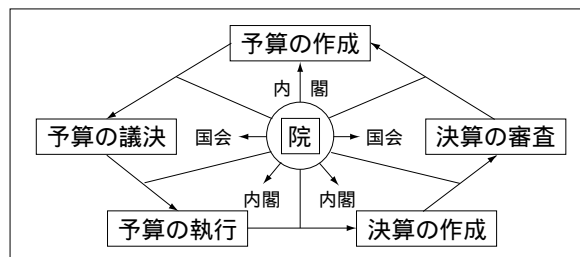
19) Stefan Tholund, Die gerichtliche Kontrolle der Haushaltsgrundsätze „Wirtschaftlichkeit“ und „Sparsamkeit“, 1991.

3. 財政と「民主性」

(1) 「民主性」と国会

国会は、財政コントロールの主要な手段として決算審査権を有する。財政過程の最後に位置する決算の審査によって、財政決定過程・実施過程の総括が行われる〔図3〕。この審査の方式は、明治憲法時代からの慣行として、決算が内閣から報告案件として各議院に提出され、各議院で別個、独立にその意思を決定するという形がとられてきた。学説でも、報告説や各議院議決説が従来少なからず主張されてきた。しかし、そもそも決算審査が行われること、それが国会によって行われることの意義、を今一度検討してみると、予算サイクルにおいて、PLAN=DO=SEEのSEEの部分を実際のPLANおよびDOにフィードバックさせること（「合理性」の確保）、納税義務を負う国民の代表者による税の用途の追及の機会を保障すること（「民主性」の確保）にあるといえる。だとすれば、決算を単に事後的報告事項として取り扱ったり、各議院ごとに議決するだけでは足りず、国民の代表機関である「国会」として議決をなす必要があると思われる²⁰⁾。そしてそこで議決された主旨に応じて、後の予算編成や執行方法が何らかの拘束的な効果を受けるものとする必要があるのではないだろうか²¹⁾。その拘束の内容および程度についてはさらに検討を要するが、近時、決算に関してなされた国会の意思は当然に行政庁の将来の予算行為を拘束するという説²²⁾や、決算が国会において承認されなかった場合には、そのこと自体が翌年度以降における予算作成および予算執行に影響を及ぼすのであり、それもまた、決算の法的意義として承認されるべきとする説²³⁾などが現れ、非常に注目される。

〔図3〕 予算循環と会計検査院



(2) 「民主性」と会計検査院

国会法の改正によって、各議院および各議院の委員会に会計検査院への検査要請権が新設され、会計検査院の国会援助機能が強化されることが期待されてくると、会計検査院の側でも、事後的検査に加え、次なる財政の決定者・実施者の関心に呼応したテーマを選択する必要が生じる。もちろん現時的テーマとい

20) 以上、石森久広「決算審査の法意」高橋和之=大石眞編『憲法の争点(第三版)』(有斐閣、1999年)270頁以下を参照していただきたい。

21) 同旨、小島和司『日本財政制度の比較法史的研究』(信山社、1996年)482頁。

22) 甲斐素直『財政法規と憲法原理』(八千代出版、1996年)104頁参照。

23) 櫻井敬子「国家財政の基本構造(四・完)」国家学会雑誌 111巻5・6号(1998年)94頁参照。

えども、過去の検査経験が基礎におかれようが、それに加え、いわゆる「同時進行的検査・助言活動」も会計検査院には不可避となる。その際、今まさに政治的論争の対象事項に会計検査院が見解を表明すれば、その中立性が脅かされるとの批判も成り立ちうるであろう。しかしながら、会計検査院はあくまで客観的、合理的視点から検査・助言を行うのみである。その言明に拘束力が伴うわけでもない。確かに、会計検査院の言明によって、結果として「政治的効果」がもたらされるかもしれない。しかし、決して自身で「政治的活動」を行うのではないのである。逆に、この合理的見解を政治的過程にもたらすことが会計検査院の任務であることは先に述べたとおりであり、「政治的効果をもたらすことまでをも回避しようとするとは、かえって政治的と評」すべきであると思われる²⁴⁾。会計検査院は決定権や拘束力をもたないからこそ、財政の各過程に合理性を組み入れるために積極的に言明をなすべきであると思われる。

(3) 国会と会計検査院の関係

この点、国会との関係で会計検査院をどう位置づけるかの問題がある。まず、会計検査院の国会付属機関化の提唱がある²⁵⁾。「会計検査は歳出議定機関のため・・・、したがって立法部の仕事(ホワイト)」であり、この点での議会主義の補強・実働化の要請は、政治的不偏不党・公正性の確保の要請を上回るという²⁶⁾。

これに対して筆者は、会計検査院の独立が憲法上も要求されていると解する立場をとってきた²⁷⁾。しかし、憲法上は「独立」の文言はなく、会計検査院法で初めて「内閣から独立」という言葉が出てくるため、実質的に独立性を確保しつつ国会付属機関化も可能ではないかという指摘²⁸⁾や、なぜ憲法上独立性が求められるのかという疑問が寄せられてきたところである²⁹⁾。

これらに対して、少なくとも筆者としては、会計検査院は憲法上、国家財政全体を外部的に監視する任務が課されていると解したいと考えている。その場合、もし会計検査院が国会付属機関化すれば、国会自身の財政行動に外部的コントロールを及ぼすことができなくなる。つまり、会計検査院には「財源の合理的な使用」のため、政党助成金など公金の使途、のみならず場合によっては「法律」や「予算」の内容自体に対しても、財政監視機関の立場から異を唱える任務(「立法者のコントロール」任務)が課せられていると解したいと考えているところである。

これを本稿の主旨に即して言えば、財政決定過程(立法過程)に合理的要素を持ち込み、議院内閣制の下で実効的な批判を行うには「立法府」からも独立する必要がある、ということになる。会計検査院は、財政をめぐる権力分立機構を全体として有効に機能させるための「重心」的役割を担う必要がある、と考えるのである³⁰⁾ [図4]

もっとも、「独立性」が、会計検査院が国会に近づくことを阻止するために持ち出されるならば、その「独立性」に固執するつもりは毛頭ない。コントロールはコントロール対象から独立して初めて意義があ

24) 樋口陽一『憲法I』(青林書院、1998年)352頁参照。

25) 手島孝『行政国家の法理』(学陽書房、1976年)41頁、吉田善明「議会による財政統制」公法研究36号(1974年)59頁など。

26) 手島・前掲注(25)41-42頁参照。

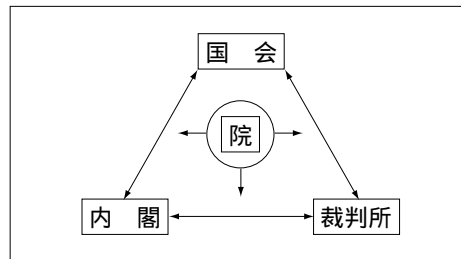
27) 石森・前掲注(9)233頁以下。

28) 碓井光明「立法による財政改革の推進」ジュリスト1109号(1997年)3頁以下、8頁以下参照。

29) 三木義一「書評『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』(石森久広著、有信堂)」日本財政法学会編『戦後50年と財政法研究(1) - 国家財政 - 』(龍星出版、1997年)179頁参照。

30) 詳しくは、石森・前掲注(9)24頁以下および233頁以下を参照していただきたい。

[図4] 会計検査院の機能的地位



るので(もちろん内部的,準外部的コントロールの意義は別にある),「内閣」からの独立は,「国会」からの独立以上に重要だからである³¹⁾。

(4) 「民主性」と国民

従来の法律学においては,国家や自治体の具体的な活動の相手方としての国民が念頭におかれ,その国民との関係で国家活動の法理が解明されてきた。しかし,財政活動においては,国家は,財源の拠出を受けることにより,個々の国民から信託を受けているという側面があることを看過してはならない³²⁾。つまり,行政の相手方としての国民とは異質な,「信託者としての国民」を措定する必要があるのである。国家は,その国民に対して,財政上の責務を負っており³³⁾,日本国憲法第91条に規定された財政状況の報告義務がその一例である。

地方レベルでは,地方自治法に基づく住民監査請求を通じて最終的に住民訴訟を提起し,裁判所で地方自治体の財政活動の非違を統制できる。それに対して国のレベルでは,そのような納税者の立場で提起できるものがなく,もっぱらその非違は選挙を通じて国会で統制されるべきものとされている。しかし,右のように国民1人1人が信託者でもあるとすれば,国レベルでも,信託者としての国民に財政コントロールの途を拓くことが可能な場面がないかどうか検討し直す必要があるように思われる。さしずめ,先般成立した情報公開法で財政に対する公開請求を除外しないことや,会計検査院への審査請求ができる「利害関係人」(会検第35条)を広く「国民」あるいは「納税者」と解することなどが考えられよう³⁴⁾。

財政に関する訴訟も,この会計検査院への審査請求や情報公開請求を通じて情報が得られることによって初めて実質的に可能となるであろう。ただし問題は訴訟形式であり,住民訴訟に対応する形式が国レベ

31) なお,検査報告はまず内閣に提出され,その後内閣から国会に提出されているが,会計検査院の機能的地位からして,決算審査の中心的資料となる検査報告は,内閣と国会の双方に同時にそれぞれ提出されるべきである。この点,ドイツの議論を紹介・検討し,我が国での国会への直接報告の可能性を探るものに,村上武則「我が国の会計検査院の法的諸問題」広島法学10巻3号(1987年)213頁以下,215頁以下がある。石森・前掲注(9)244頁も同旨。また,会計検査院の独立性が,人事や予算,各種権限や義務の在り方等との関連で議論されることがあるが,独立性に抵触するかどうかは,客観的・合理的見解の形成・表明が可能かどうかの視点から判断すべきである。独立性をめぐる議論状況については,石森・前掲注(9)41頁以下を参照していただきたい。

32) 山本徳栄「予算過程の検討-法律学の視点から」日本財政法学会編『予算過程の諸問題』(学陽書房,1984年)82頁以下,87頁以下参照。

33) 山本・前掲注(32)89頁参照。

34) 村上・前掲注(31)240頁参照。

ルで存在しない以上、現存の形式を活用するしか方法がない。たとえば更正や決定等の行政処分があれば、この取消訴訟の中で支出の違法性を主張することが考えられる。とはいえ、この場合、支出と課税とを具体的に関連させることは非常に困難である。しかし、これまでの議論を参考にすれば、課税を財産権保障と関連させ、支出内容によっては課税に違法性が生じうるとするものや、租税収入は福祉目的にのみ支出されるべきであるとして課税と支出に関連性をもたせようとするものがあり³⁵⁾、手懸かりとして興味深く、さらに検討してみる必要がある。また、「納税者基本権」や「平和的生存権」などを措定して³⁶⁾、民事訴訟で違法支出の差止めや国家賠償の請求、あるいは行政事件訴訟（実質的当事者訴訟や無名抗告訴訟）で支出差止めや不当利得返還請求、義務不存在確認や予防的不作為を求めることなども、可能性として探求されるべきである。

4．おわりに

(1) 「経済性」明記の意義

会計検査院法が検査の観点の明文化したことは、ひょっとすると、これまで行われてきたことを単に法文で表しただけのことかもしれない。しかし、筆者としては、「経済性」の明記が、財源の経済的、効率的、有効的使用に向けて会計検査院が財政活動全般の監視任務を正式に負ったことを意味するに至ったと解したい。つまり、会計検査院は、与えられた検査権限を駆使し、またその専門的能力を発揮して、「合理性」の要素を財政過程に組み入れ、国家機関に対して「決定合理化機能」を果たすことを、法的任務として課せられたのである。もっとも、将来的には、この「経済性」基準が、たとえば費用対効果分析の要求等、さらに法律上精緻されていく必要があるろうし、法に掲げられた以上、最終的にその判断が裁判所で行われる際の枠組みを用意する必要があるろう。さらに、検査手法や評価手法の開発等、法律学では対処しがたい課題ももちろん多く存在すると思われる。さらなる隣接諸科学との総合で³⁷⁾、会計検査院、場合によっては裁判所によって、決定者の決定に実質的に影響を及ぼすような言明がなされるよう期待されることである。

(2) 「検査要請」の創設の意義

国会の側に会計検査院への検査要請の制度が創設されたことも、もちろん決定者の側にそのような専門的客観的言明を要求できる権限が正式に承認されたことに意義が求められよう。しかし、筆者としては、それに加え、決定者の側もその行動に際しては前提として「合理性」を考慮に入れる必要があることを法が示したものと解したい。それにより、国民の代表者からなる国会の決定を「合理的決定」に置き換えることを主張しているわけでは決していない。「合理性」に関する情報を知らないままで決定を行うべきではない、つまり「合理的」情報も含めて議論を尽くしたうえで、財政決定権・監視権の行使をすべきであると考えらるにすぎない。会計検査院の専門的見解が有益であれば、国会による財政監視機能は強化されよう

35) 前者については、村上武則「地方財政過程の検討 - 国と地方の関係を中心として - 法律学の観点から - 」日本財政法学会編『地方財政の諸問題』(学陽書房、1985年)58頁以下、61頁以下、後者については、北野弘久「財政法学の可能性と課税 - 法律学から」日本財政法学会編『予算過程の諸問題』(学陽書房、1984年)160頁以下、168頁以下を参照。

36) 北野弘久『納税者基本権論の展開』(三省堂、1992年)16頁以下参照。

37) 手島孝「アドミニストレーション学確立へ - 行政学と経営学の統合 - 」会計検査研究16号(1997年)5頁以下、同『総合管理学序説』(1999年)2頁以下参照。

し、国会自身の行動の合理性も強化されよう。ただし、せつかくの情報も、再び決定者の政治的かけひきに利用されるおそれがあるかもしれない。「合理性」に関する国会側への情報が、会計検査院から国民に対しても同時に公表されることが必要であると思われる。

(3) 「財政民主主義」の実現

「財政議会主義」を理念的に徹底させると「財政民主主義」になる³⁸⁾。また「財政民主主義」は「民主主義」の財政基本構造 (Finanzverfassung) への反映である³⁹⁾。そして今、財政そのものの政治的・社会的機能が上昇し、「財政民主主義」の成否こそが「民主主義」そのものの死命を制しかねない状況が現出しているとすれば⁴⁰⁾、日本国憲法における「財政議会主義」の表現である「財政国会中心主義」も、早急に「財政民主主義」へと質的転換を図る必要があるのではないだろうか。本稿でいう「合理性」および「民主性」がその発展のための検討素材となることを期待したい。

38) 手島孝『憲法学の開拓線』(三省堂, 1985年) 228頁。

39) 手島・前掲注(38)229頁。

40) 手島・前掲注(38)229 - 230頁。