

研究ノート

戦後ドイツにおける連邦会計検査院の設立過程

石森 久広

はじめに

1. ポツダムにおけるライヒ会計検査院の終焉と再建の試み
2. イギリス占領区および統合経済区における展開
3. フランクフルトにおける連邦会計検査院の設立

おわりに

はじめに

連邦会計検査院（Bundesrechnungshof, BRH）の設立の歴史は、ドイツ連邦共和国の成立によって始まるのではなく、無条件降伏ののちポツダムのライヒ会計検査院（すなわち、プロイセン上級会計局，以下同じ）のドアが閉じられたときにまでさかのぼる。ほどなく、ドイツの財政コントロール機関の将来に関するソビエト軍政府の態度によって、ほとんどのライヒ会計検査院の職員がポツダムを離れ、西側の占領地域で新しい活動領域を見い出すことになる。それに伴い、中心的な検査活動の拠点はハンブルクに移る。そこでは、ライヒ会計検査院の従来の支局長が、ポツダムからの専門職員とともに、イギリス占領区の会計検査院（Zonenrechnungshof）を設立し、それが直後の統合経済区会計検査院（Rechnungshof im Vereinigten Wirtschaftsgebiet, RHivWG）、そして最終的には連邦会計検査院に移行することになる。

無条件降伏ののち、ポツダムにとどまったライヒ会計検査院の職員は——ミュンヘン、ドレスデン、カールスルーエ、およびハンブルクの当時のライヒ会計検査院の支局の職員も全く同様だが——、検査活動を従来のスタイルで再開することを試みた。ソビエトは、このような試みを容認しなかった。なぜならソビエトは、ライヒの最高官庁の1つであった会計検査院の官僚を政治的に許されないものと見なし、なおかつドイツのコントロールシステムはソビエトの観念にふさわしくなかったからであった。ソビエトが考えていたコントロール装置は、ソビエトの例に従ったもので、財務行政

(Finanzverwaltung)の中に完全に統合されるべきものであった。1946年春、ベルリンに存在したドイツの中央財務行政省(Zentralfinanzverwaltung)で、わずか9人の当時のライヒ会計検査院の職員が、ソビエト占領区における地方レベルから占領区レベルに至る行政内部の監査グループを創設する任務を引き受けることになった。しかし、その他のライヒ会計検査院の検査官僚の多くは、ソビエト占領区での中央コントロール官庁におけるライヒ会計検査院の再組織化もそれらの再雇用も考慮に入れられ得ないことを認識し、戦後、西ドイツ地区へ移住したのであった。そこで彼らは、とりわけ——イギリス占領区である——ハンブルクにあるドイツライヒの会計検査院に、ならびに一部にはアメリカおよびフランス占領区で新しく設立されたラント会計検査院にも引き継がれたのである。

本稿では、ドイツの終戦後、ポツダムでのライヒ会計検査院が終焉を迎え、新たにフランクフルトに連邦会計検査院が設立されるまでの経緯を跡づける。

1. ポツダムにおけるライヒ会計検査院の終焉と再建の試み

(1) ライヒ会計検査院の終焉

1937年以来、ポツダムにおけるライヒ会計検査院に属していたのは、ミュンヘン、ドレスデン、カールスルーエ、およびハンブルクの外部支局であった。戦争の間、戦時に限定された規定は、業務範囲を著しく狭めた。また、空襲後の整理業務および国民突撃隊への人員投入のますますの強化は、それを一層進展させた。終戦の際には、従来の会計検査システムは、もはや存在しなかったといつてよい。

ドレスデンにおいては、その地の外部支局の勤務室は、すべて破壊された。ヘーリッヒ(Hörig)局長(Direktor)の指揮のもとに留まった職員の一部は、ヘルティヒ(Härtig)参事官(Ministerialrat)の指揮のもとドレスデンに留まっていた職員を招くために、ツヴィッカウ近郊のヴェルダウ(Werdau)で仮事務所を設立することを試みた。また、外部支局ミュンヘンの活動も、1945年4月30日に終了した。というのもアメリカの兵士が勤務庁舎を占拠し、所属員に立ち入りを禁じていたからである。さらに、外部支局カールスルーエもまた、職員の一部とともに、街の外の仮事務所に移っていた。カールスルーエの勤務庁舎はフランスの兵士によって占拠されたからである。

ソビエト部隊は、1945年4月末にポツダムを占拠した。それによって、本部（Zentralstelle）の活動も終わりを迎えた。ライヒ会計検査院の22人の所属員が自殺を行った。とりわけ、ライヒ会計検査院の最後の院長ミュラーの自殺は（彼の妻と3人の子供も一緒であったが）、悲劇のシンボルとなった。

（2）ポツダムにおける再建の試み

それ以後の数カ月、財政コントロール官庁の従来組織を維持する試みがなされた。副院長シュテンゲル（Stengel）による、ライヒ財務省（Reichsfinanzministerium）幹部——最高ランクの官吏はヨゼフ・マイヤー（Josef Mayer）、後の連邦会計検査院の初代院長であった——へのコンタクトは成果をもたらさなかった。同様のことが、ベルリン財務行政省（Finanzverwaltung Berlin）の代表者、ならびにソビエト占領官庁（Besatzungsbehörden）の代表者との話し合いに対しても妥当した。

積極的に推移したのは、1945年の初夏に設立されたブランデンブルク州行政省（Provinzialverwaltung Brandenburg）とのコンタクトであった。シュテンゲル副院長および退職していた行政区長官（Regierungspräsident）フリードリヒ（Friedrich、彼は従前ライヒ会計検査院に所属していた）にとっては、会計検査院の運営を維持すること自体が問題であった。1つの成果は、州行政省（Provinzialverwaltung）が会計検査の必要性を承認したことであった。さらにもう1つの成果は、ポツダムの会計検査院が従来地域に留まることができたことであった。

積極的な展開への希望が一時増大したのは、ポツダム会談の終結後の8月、ポツダム協定が5つの中心的な行政部門（Verwaltungsabteilungen）の設立を全ドイツのために予定したことが明らかになったときであった。それぞれの行政部門の頂点には行政長官（Staatssekretär）が立った。行政長官は、最高の統治および立法機関としての連合管理理事会（Kontrollrat）に服すべきものとされた。1945年8月末、ポツダムの会計検査院は、管理理事会へ請願書を提出し、財政制度（Finanzwesen）に財政コントロール機関を対置させることを行政長官に求めた。それによれば、同会計検査院がその経験を、とりわけ会計制度（Kassenwesen）の再構築の際に、行政長官に助言的に提言する必要を説くものであった。この請願書は、全ドイツのための会計検査院の中心（外部支局をももつ）をポツダムで設立することで結んだ。

ポツダムの会計検査院は、この時点では、期待されるべき展開を明らかに楽観視していた。これについて人は、原因を、例えば請願書の提出の8日後に2人のアメリカ

人が、より詳細な情報を得るために会計検査院を訪れたことにも見出した。さらに引き続いて、同会計検査院には、ライヒの財産の価値、ならびに租税収入の規模を短期間で評価する任務が課せられた。他方、固有のイニシアティブから、同会計検査院は汚職事例を暴き、管理理事会に報告したりもした。

なお、1945年10月1日のザクセン会計検査院の代表者のポツダム訪問に関する旅行メモからも、展開可能性の楽観的評価が取り出され得る。このメモによれば、「いわゆる『大解決 (Große Lösung)』に向けて順調に推移している」との期待が表わされている。この点に関しては、すでに、管理理事会との4回から5回の討議が行われていた。「大解決」とは、ポツダムにおける中心とその外部支局をもった従来の組織構造の修復を意味した。

そうこうするうちに、ソビエト軍政府 (Militärverwaltung) が、1945年7月27日、ドイツ中央行政省 (Zentralverwaltungen) の設立に関する命令第11号を発した。これには、中央財務行政省 (zentrale Finanzverwaltung) の創設が含まれていた。同省は、1945年9月11日に業務を開始する。その中央財務行政省の代表者たちは、会計検査院に接近した。彼らが意図したことは、会計検査の部局は中央財務行政省の内部で設立されるべきということであった。しかも、それを構成する職員は、わずか2人の部局長 (Referatsleiter) および6人の検査官吏だけであった。

ポツダムの会計検査院は、この提案に、会計検査官庁は財務行政省 (Finanzverwaltung) に組み込まれた部局であってはならないとの論拠をもって挑んだ。10人の検査部局長 (Prüfungsgebietsleiter) および100ないし200人の検査官吏からなる独立の会計検査院が設立されなければならないというのであった。

しかし、中央財務行政省は「小解決 (Kleine Lösung)」に固執した。「小部屋 (Zelle)」と表示された統一体・会計検査院の指揮者には、フィッシャー (Fischer) 参事官が就任した。場所は引き続きポツダムに留まった。同時に管理理事会とのコンタクトが確立された。それにもかかわらず、ポツダムの本部と外部支局との「大解決」は、なおも実現可能なものと見なされた。

このことは、次の事実からも生じる。すなわち、会計検査院の指揮者であるフィッシャーが、ポツダムから、ミュンヘン、ハンブルク、およびアーデルスバッハ (バーデン) のライヒ会計検査院の外部支局への1945年9月21日の書簡および1945年10月5日の書簡でもって問い合わせたということからである。アーデルスバッハは、ライヒ会計検査院の外部支局カールスルーエの疎開地であった。

フィッシャーは、いつからおよびどのような表示のもとで、それぞれの外部支局が

業務を再開したのか、いかなる機関からこの権限が授権されたのか、外部支局の活動の本質的な内容はどこにあるか、についての即時の報告を求めた。そして最後に、どのような職員が職務に従事し、外部支局の指揮がだれの手にあるかについての報告が求められた。

1945年10月5日の書簡において、とりわけ次の問題が投げかけられた。すなわち、どの範囲で、かつてのナチ党員が雇われているか、あるいはその可能性があったか、ということであった。フィッシャーは、ポツダムでさしあたり雇用され得なかった党員は、外部支局、とりわけハンブルクに行ったと推測していた。彼は、これは外部支局にとっては、このようにして検査事例に経験をもつ力が得られる点でメリットとなると考えていた。書簡からは、フィッシャーが長期的視野においては、かつてのポツダムのライヒ会計検査院の部局の人的衰退を恐れていたことが取り出され得る。その際、彼は、明らかに会計検査院の存続を前提としていた。

かつてのポツダムの機関からの書簡はミュンヘンに1945年11月7日に到着した。すでに前もって、つまり10月29日に、バイエルン会計検査院の院長カマラー（Cammerer）は、カールスルーエ、ハンブルク、およびドレスデンのライヒ会計検査院外部支局の長に問い合わせていた。このことは、ライヒ会計検査院のミュンヘン外部支局の参事官として所属していたカマラーもまた、それまでの組織構造の存続を前提にしていたということを示している。

カマラーは、11月5日到着したポツダムからの書簡に、すでに11月7日の書簡でもって答えている。非常に詳細な返信は、外部支局のその地で業務の引き受けを志願するために、ポツダムあるいはライヒ会計検査院の他の外部支局からミュンヘンにやって来ていた職員の詳細な名簿を含んでいた。このリストは、32名の名前を記していた。そのほか、会計検査院はその任務をライヒ財政会計法（RHO）の基準に従って引き受けていることが報告された。ポツダムからの書簡へのこのような即座の返答は、カマラー院長がポツダムの書簡に、報告要求を見て取ったこと、ならびにカマラーが報告の義務を所与のものと考えていたことを示す。

会計検査の従来の組織的構造が再び回復され得るように影響を及ぼす努力は、ライヒ会計検査院のハンブルク外部支局の長、フランツ・ハーザー（Franz Haaser）局長によっても支持された。ハーザーが1946年8月末、管理理事会のイギリスの代理の任務においてミュンヘンのカマラー院長を訪問したとき、ハーザーは、1945年7月に、ポツダム会談のために、ドイツの会計検査院の地位に関する計画を仕上げていることを述べた。

これを記した覚書の日付は、1945年7月22日である。覚書では、まず最初に、ライヒ会計検査院の検査活動を続けることの緊急性が指摘される。続いて、会計検査院はその活動を、誤りや欠缺の確定にのみ見いだすものではないことが強調される。会計検査院は、経験でもって、官庁および立法者に、業務の実施の際、適切な提案および促進を通して援助を行い得るというのである。また、密接かつ信頼性の厚い協働は、1933年より前には通常であったように、会計検査院をして新しい措置の計画の際および予算案の作成の際に関与させることへと導かれなければならないというのである。

ハーザーが彼の覚書において強調したことは、会計検査院が任務を遂行するためには、完全な範囲で独立でなければならないということであった。その点、ライヒ財政会計法の規定のなかには、拠り所となる基礎が見いだされ得るということであった。また、会計検査院の中心は、連合管理理事会または最高のドイツ財政官庁の所在地または近くでなければならないという。さらに、ハーザーは、それぞれの占領地区に外部支局を設立することを提案し、ポツダムの中央と各外部支局とが連携を取り得るような権限授与を依頼した。そのほか、ハーザーは、ライヒ会計検査院の職員の戦争拘禁（Kriegsgefangenschaft）からの免責のために努力した。さらにまた彼は、検査官吏を、任務遂行のため、イギリス占領区内での旅行の可能性を容認することを求めた。

しかし、ハーザーの組織的提案は、聞き入れられなかった。政治的・国法的展開は、会計検査の全国的組織の可能性を許さなかったのである。4つの占領区の権力のそれぞれが、独自の道を進むことになる。

2. イギリス占領区および統合経済区における展開

(1) イギリス占領区ハンブルクにおける占領区会計検査院の設立

ハンブルクにおける占領国イギリスは、1945年7月21日すでに、それまでのライヒ会計検査院の外部支局長、ハーザーに対して、彼の活動を継続することを認めていた。さらにイギリス占領区内部で、ドイツ官庁に対して独立した中央の会計検査院を再組織化することを許可した。この措置は、占領区内部における経済的潜在能力をできるだけ早く包括的に利用しかつコントロールすることを目指したイギリスの占領政策と一致する。また、占領区レベルでの会計検査院の設立は、イギリス軍政府（Militärregierung）の中央集権主義的（zentralistisch）傾向にも一致する。ドイツの中央権力

の強化に対するイギリス軍政府の恐れは、アメリカおよびフランス軍政府の場合と比べればほとんど問題にされていなかったのである。アメリカおよびフランスがかつて1936年まで存立していたラントレベルの独立の会計検査院を許容したのとは異なり、イギリスは、あくまで中央主義的なコンセプトに固執したのである。

ハンブルクの会計検査院は、「ドイツライヒの会計検査院 — イギリス地域」「イギリス地区の会計検査院」という表示のもと、そして「占領区会計検査院 (Zonenrechnungshof)」として現れた。なぜなら、この会計検査院は、西の占領地区における唯一の会計検査院として、イギリス占領地区の諸ラントを包括する中央的な管轄権限を得ていたからである。占領区会計検査院は、中央の占領地区行政（それは、いわゆる占領地区予算にまとめられていた）のみならず、諸々のラントおよびゲマインデの予算をもコントロールした。その限りで、この占領区会計検査院は、イギリス占領地区内で、ライヒ会計検査院の任務を引き継いでいた。イギリス軍政府は、同院を法的後継者に指名した。同院の構造は、ライヒ会計検査院の組織に対応していた。検査任務は、院長部局（まもなく鑑定部局によって補完されることになる）とならんで、4つの会計検査部局に統合された。

占領区会計検査院は、ドイツ=イギリス関連コントロール委員会財務部局 (Finance Division der Control Commission for Germany-British Element [CCG/BE]) のコントロールに服した。同委員会は、個別に検査任務を与え、継続的かつ包括的にすべての検査活動に関して報告をさせた。職員の任命および罷免は、同委員会の許可を必要とした。

院長ハーザーは、同じ建物にいたイギリスの財政担当士官と、欠けるところのない関係をもった。ハーザーは、専門職員をライヒ会計検査院から引き受けることに固執した。専門職員は、1946年以来、検査体制において再雇用されるために、ますますポツダムから西ドイツ地区へとやってくるにやってくるにやってくるにやってくる。1947年までに、占領区会計検査院は、327人の職員を擁するほどの人的規模になった。

1946年、ドイツ=イギリス関連コントロール委員会は、「この領域の官庁の会計のより良い検査の導入のために」、1946年12月1日の軍政府命令第62号で、占領区会計検査院の任務、権限および組織を規律した。この命令は、占領区会計検査院をして、イギリス地区の諸ラントで支部を設立することを授権した。ハーザー院長は、支部を、シュレスヴィヒ、ハノーファー（のちにヒルデスハイム）、およびデュッセルドルフに設立した。これらの支部は、のちに、シュレスヴィヒ=ホルシュタイン、ニーダーザクセン、およびノルトライン=ヴェストファーレンのラント会計検査院へと移行す

ることになる。

占領区会計検査院は、自らの主要任務は、官庁に対して行政の新設および再建の際それぞれ最大限の助言および情報を与えること、そして、なにより行政官庁に財政コントロールの制度に親しませ、業務方式および経済運営が検査に服することに再び慣れさせることにあると見ていた。同院の検査は、イギリスの占領地区の内部での財政会計法の統一的な適用に向けられていた。とりわけこれに属するのがRHOであった。占領区会計検査院は、戦争終了まで予算や会計制度の領域において行われていた簡略化を、是認できる程度にまで戻すことに苦勞した。通常の検査活動とならんで、占領区会計検査院は、広い範囲で、新たに発生する組織に関する鑑定（Gutachten）の作成をも引き継いだ。1947年以来、同院は、イギリスとの特別な申し合わせなく鑑定部局を設立し、概ねライヒ会計検査院の院長部局の専門職員を充てることのできた。

（2）統合経済区における会計検査院の設立

アメリカおよびイギリス占領区の諸ラントの首相（Ministerpräsidenten）の提案に基づいて1947年1月1日をめどに統合経済区（das Vereinigte Wirtschaftsgebiet）が設立されたとき、西ドイツ地区における財政コントロールの新秩序のために多層的な過渡的段階、すなわち、占領区会計検査院が解散させられ、統合経済区のための唯一の会計検査院が設立され、連邦会計検査院の設立が準備されるという段階が始まることになるのであるが、これにより、占領区会計検査院は、自らの存在の消失を恐れた。イギリス地区の中央行政は統合経済区の行政に統合され、地区予算も解消され、占領区会計検査院の支部は独立のラント会計検査院に変えられると予想されたからである。それ以来、ハーザー院長は、占領区会計検査院の解消を専門職員が将来の連邦国家（すでにその設立の徴候ははっきり見えていた）の会計検査院に引き継がれるまで引き延ばすことに腐心した。

西ドイツ地区におけるその後の国家的発展および個々のラントの財政会計法の分裂の恐れのために、ハーザー院長は、1946年秋、アメリカ占領区の会計検査院の同僚に接触を開始し、財政コントロールの構築の際の会計検査院の一致した行動を求めた。ヘッセン会計検査院の院長ボルの提案で、1947年秋、クリンゲンベルク／マインで、統合経済区における会計検査院院長の最初の集会が行われた。1947年9月8/9日に行われたこの会議には、占領区会計検査院、バイエルン最高会計検査院、ヘッセン会計検査院、およびヴェルテンベルク＝バーデン会計検査院の代表者が参加した。フラン

ス占領区の会計検査院の院長は招待されなかった。なぜなら、フランスの占領権力が将来の統合経済区との政治的協働をどのように判断し、院長会議への参加を許可するかどうか不明確であったからである。

会議の参加者は、クリンゲンベルクにおいて、その後の会計検査のいかなる法律的基礎がラントで作られなければならないか、会計検査院の独立性がいかに保障され、合議制原則が再び回復され得るか、そしてどの範囲で会計検査院が助言的に予算の作成過程および節約の提案で協働できるか、という問題に取り組んだ。

ハーザー院長は、基調報告の中で、①会計検査院および構成員の完全な独立を法律上掲げること、ならびに会計検査院の決定が合議制原則によって行われることを保障すべきこと、②会計検査院を従来の管轄のままにすること、およびその限りでこれが地方領域に拡大することが合目的的であること、③最高の意思決定委員会として、すべての会計検査院のために財政コントロールの原則的諸問題を解明すべき、大評議会（Großer Senat）を設立すること、などを主張した。

クリンゲンベルクの会議は、最高の検査官庁の共同研究会（Arbeitsgemeinschaft, 今日の連邦および諸ラントの会計検査院の院長会議）の誕生を意味する。これは、連邦共和国の設立以来、定期的に招集され、専門的テーマの討論と並んで、定期的な意見の交換および経験の交換を行うことになる。

西側占領地区の諸ラントの首相は、1949年以来、連邦レベルの会計検査院が連邦予算のコントロールを行うことについて疑いはないことを前提としている。それまでの過渡期に、統合経済区で新たに行われることになった行政および米英占領地区予算が、だれによってコントロールされるべきか、といった問題も出された。ドイツ合同財政評議会（der Gemeinsame Deutsche Finanzrat）は、設立段階においては、アメリカおよびイギリス地区ですでに存在している会計検査院が財政コントロールを引き継ぐことで十分であるといった見解を主張した。この見解は、占領区会計検査院の存続を前提とした。1947年3月3/4日、ドイツ合同財政評議会は、1947会計年度の統合経済区内の施設の検査をハンブルクの占領区会計検査院およびアメリカ占領区のラント会計検査院に委託することで合意した。新たな官庁の設立の際には、いわゆる大評議会が管轄の会計検査院を決めた。

それに対して、1947年8月9日の統合経済区の経済運営の暫定的構築に関する法律（第1次移行法律）は、統合経済区のための固有の会計検査院の設立を予定した。詳細はさらに法律で規律されることになった。しかし、経済評議会（Wirtschaftsrat）は、1947年11月21日の会計検査に関する暫定的法律において、ドイツ合同財政評議会の合

意を、1947会計年度に関し改めて取り上げ、統合経済区の会計検査を「当分の間」もう一度、占領区会計検査院およびアメリカ占領区のラント会計検査院に委ねた（それらの活動は大評議会が調整することになった）。業務執行が占領区会計検査院に帰属する大評議会は、1948年度には3度、フランクフルトの経済評議会の席で開かれた。議長は、関係会計検査院の院長間で輪番制となった。大評議会は、統合経済区における会計検査院の設立に関する法律の発効後、統一評議会（Vereinigter Senat）に取って代わられることになっていたが、こちらの方は、1度も招集されなかった。

1948年以降は、固有の統合経済区会計検査院の設立の傾向が強くなった（それはすでに1947年8月9日の最初の移行法律において予定されていたことだが）。統合経済区会計検査院は、従来の暫定的制度の代わりをなし、検査を統一的な諸原則に従って実施し、結果に関して1つの報告にまとめ責任解除の準備のために報告し、経済評議会、ラント参議院（Länderrat）、統合経済区その他の機関に対して検査経験に基づいて専門的に勧告することになっていた。固有の統合経済区会計検査院の設立をめぐる努力が集中すればするほど、占領区会計検査院に対して、ラント会計検査院の支部への移行を速めよとの、また管轄委託後の同院の活動を中止せよとの圧力が強くなった。

連合国サイドでは、フランクフルトのイギリス＝アメリカ軍政府が、統合経済区会計検査院の早い設立に賛成した。同時に、イギリスの管理委員会（Kontrollkommission）は、1948年9月30日までにイギリス地区における中央の占領区行政機関（Zonenämter）および占領区会計検査院の解体を予告した。ドイツの機関もまた、どの範囲で固有の統合経済区会計検査院の設立に興味を示したかは、一義的には明確でない。それでも、イギリス地区の中央予算局（Zentralhaushaltsamt）の長で本省局長（Ministerialdirektor）のヨゼフ・マイヤーは、この官庁の解体の徴候がはっきり現れた後には、新たな活動に努めた。統合経済区の財務省（die Verwaltung für Finanzen des VWG）が1948年7月初めイギリス＝アメリカ軍政府に承諾を求めた、統合経済区会計検査院の設立に関する法律も、占領区会計検査院で活動した参事官フェーゼ（Fehse）の起草に由来する。

ラントおよびラント会計検査院の院長は、統合経済区会計検査院の設立に抵抗した。ラント参議院は、将来の連邦国家において固有の会計検査院の設立が疑いのないことであることは確認していた。しかし、統合経済区会計検査院の設立は、統合経済区の過渡的性格に鑑み、不必要と見なした。ラント大蔵大臣も、統合経済区会計検査院をすでにコストの理由から不必要と見なしていた。ラント会計検査院の院長は、ラントの会計検査手続に対する会計検査院の決定が拘束され得ることを恐れた。さらにバイ

エルンは当該法律案に対する対案を示した。

しかしながら、イギリス＝アメリカ軍政府は、1948年7月12日に法律草案を承認し、審議の加速に賛成した。同21日、はやくも、フランクフルト領域における会計検査院およびその専門職員の将来的採用に関する協議が行われた。軍政府は、1948年8月9日の指針において、提案の緊急の必要性を指摘し、統合経済区のために、固有の、党派的でない、独立の会計検査院を設立する必要性を強調した。1948年8月20日、経済評議会は、統合経済区会計検査院の設立に関する法律を決議した。同30日、ラント参議院は、法律提示に対して異議を申し入れた。イギリス軍政府は、1948年9月30日までに占領区会計検査院を解体することを命じたが、同時に、1948年10月1日から占領区会計検査院の清算部局（Abwicklungsstelle）を認めることをあらかじめ表明した。同部局は、ハーザー院長の指揮のもと、暫定的に、ドイツ連邦共和国の設立の際に連邦会計検査院に移行すべき任務を引き継ぐことになっていた（占領費用、租税および関税事務、ライヒ財産の清算、ライヒ利益の配分など）。

1948年10月1日、経済評議会は、統合経済区会計検査院の設立に関する法律草案の改正規定を決議した。1948年10月29日、軍政府は、当該法律の新規定を承認し、同11月3日に公布された。同法は、統合経済区会計検査院の設立を、統合経済区の行政に対する最高の会計検査官庁として予定した。この会計検査院は、その所在を、統合経済区の行政評議会（Verwaltungsrat）のもとに——つまりフランクフルトに——おくことになっていた。この会計検査院には、統合経済区の行政のすべての予算の執行および経済運営の監督の義務が課された。その際、RHOの規定が継続して適用されるべきことが明確にされた。院長は、申請に基づき、予算手段の運用に関して重要な問題に対して鑑定的に言明することを義務づけられた。この義務は、費用支出の場合には諸ラントに対しても存続した。この法律は、統合経済区の領域における会計検査の基本問題に関して意思決定を行うこととされる統一評議会の設立を予定していた。統一評議会には、統合経済区における最高の会計検査官庁の長および統合経済区会計検査院の構成員が属することとされた。しかしながら、この規定は適用されなかった。

新しい会計検査院の長は、期待されたハーザーではなく、イギリス占領区の中央予算局の従来の方ヨゼフ・マイヤーに委ねられた。この展開は、すでに、マイヤーが1948年9月29日、統合経済区の節約委託官（Sparbeauftragte）に任命され、1948年10月6日、副院長として占領区会計検査院の清算部局へ移動したときに始まっていた。1948年11月10日、マイヤーは、新しい統合経済区会計検査院の指揮を委託された。

マイヤー院長は、フランクフルトでは、そこで露呈したスペース不足のために、ま

ずは、1つの事務所を設立することしかできなかった。それゆえ、ハンブルクの占領区会計検査院から引き継がれた職員の大部分は依然としてハンブルクに留まらなければならなかった。その職員は、合同占領区の任務のために活動する限りで、統合経済区会計検査院の権限を委任されたと見なされた。1949年秋のフランクフルトへの移転まで、同職員は同時に、統合経済区の清算部局のために、ならびに引き続き「特別任務の会計検査院」（ハーザー院長によって指揮されていた）のために活動した。「特別任務の会計検査院」は、1949年5月30日以来、占領区会計検査院の清算部局に移った。

統合経済区会計検査院には、15の検査部局をもった（そのうち1つはベルリンの外部支局として活動した）3つの会計検査部局が設立された。さらに、この会計検査院は、事務部局、および3つの課をもった鑑定部局を有した。統合経済区の財務行政への提案等のために行われる調査は、正式には検査委員会（Prüfungskommission）が引き継いだ。しかしながら、本来的検査は、会計検査院の委託官によって行われた。1948年夏、経済評議会の予算委員会は検査委員会に、経済の運営とならんで、合同占領地帯のその他の行政をも審査するよう依頼した。1949年夏には、シュレスヴィヒ＝ホルシュタインの州政府は、統合経済区会計検査院に、ラント政府およびラント行政の包括的な組織検査を要求した。すべての鑑定は、連邦会計検査院の院長が1950年12月に完成させることになる。統合経済区会計検査院は、イギリス＝アメリカ軍政府および統合経済区の行政の要求に基づき、ベルリンの施設に関する多くの鑑定を通しても現れた。

1949年、ハンブルクに留まった残りの専門職員がフランクフルトへ移転した。フランクフルトでは、その間、会計検査院の庁舎の建設がさらに進んでいた。統合経済区会計検査院の設立は、もはや完結しなかった。統合経済区の暫定政府機関は、基本法およびドイツ連邦共和国の設立によって幕を引かれることになった。統合経済区会計検査院は、正式には1950年4月1日まで、しかし実際には、アメリカ＝イギリス軍政府はこれを解体していたにもかかわらず、連邦会計検査院法の通過の時点まで存続した。連邦会計検査院の任務は、1949会計年度連邦予算の執行ならびに連邦行政の領域における暫定的会計検査に関する法律（1950年6月7日成立）によって、暫定的に統合経済区会計検査院に委託されたのである。同法は、1949年9月21日に遡って効力を生じた。それ以来、統合経済区会計検査院は、「連邦会計検査院の任務の遂行において」という追加を導いた。

3. フランクフルトにおける連邦会計検査院の設立

(1) ドイツ連邦共和国の財政体制における財政コントロール

ドイツ連邦共和国固有の会計検査院の設立の基礎は、1948年8月10日から23日までヘレンキームゼー島で開催された憲法会議（Verfassungskonvent）において準備された。軍政府高官（Militärgouverneure）は、彼らの方針の中で、適切な中央機関の設立の会議に賛意を寄せていた。諸ラントの首相がノミネートした専門家の審議に際して、将来の連邦国家における固有の会計検査院の設立は、疑いのないものとなった。

財政制度の草案を仕上げた第2下部委員会は、その提案 A-Punkt IVで、連邦会計検査院の設立を明確に提案した。同会議は、基本法草案125条において、会計検査を、責任解除手続の枠内で、裁判官的独立性を備えられた会計検査院に委託することを予定した。詳細は法律によって規律されることとした。アデナウアー（Adenauer）は、議院評議会（Parlamentarischer Rat）の議長として、憲法草案を、ハンブルクの占領区会計検査院に対しても、意見表明のために伝えた。ハーザー院長は、とりわけ「財政制度」の章に意見を述べ、基本法125条2項として、以下の規定を提案した。すなわち、「会計検査院は予算の執行および経済運営を監督する。会計検査院は連邦議会に直接に責任を有する。会計検査院の構成員は裁判官的独立性を有する。詳細は法律が規律する。」と。

アデナウアーは、占領区会計検査院の提案を、1948年11月25日、議院評議会の関係諸委員会に伝えた。財政問題委員会では、ニーダーザクセンでは会計検査院およびその構成員の地位は憲法においてではなく財政会計法で規律されるべきという見解がとられているという指摘だけに限られた。一般編集委員会（der allgemeine Redaktionsausschuss）は、裁判官的独立性は組織としての連邦会計検査院にではなくその構成員に帰属するというハーザー院長の見解に賛同した。かくして、一般編集委員会、本委員会（Hauptausschuss）等における審議は、最終的に基本法114条2項の条文へと至り、1949年5月5日、議院評議会によって決議され、連合国の承認の後、1949年5月24日効力を生じた。

(2) フランクフルトにおける連邦会計検査院の設立

基本法の公布が、自動的にフランクフルトの統合経済区会計検査院の解体へと至っ

たわけではない。ドイツ連邦議会の召集の日には、立法権限を行使する米英占領地区機関（Bizoneneinrichtungen）が解体されたのみであった（基本法122条2項）。その他の機関の任務は、新しく成立した連邦の機関に徐々に移行された。諸ラントの首相によって設立された組織委員会（連邦共和国の内部的構築に対する提案を行うこととされていた。また、その審議には、統合経済区会計検査院、およびラインラント＝プファルツの会計検査院院長ハインツ・M・エフタリンク〈Heinz M. Öftering〉も参加していた）は、連邦会計検査院は連邦の最高官庁として200人の職員定員をもって設立されること、ならびに占領区会計検査院の任務を進行させた特別任務のための会計検査院は解体されるべきことを提案した。連邦政府は、1950年6月9日の命令を発して、これに従った。それによって、特別任務のための会計検査院は1950年3月31日までに解体され、統合経済区会計検査院が法的後継者に決定された。

連邦会計検査院（その任務は別の法律で確定されることになっていた）の設立までは、統合経済区会計検査院が、暫定的に、その利害を代表した。統合経済区会計検査院は、1949年秋、連邦政府から、1人の連絡官吏（Verbindungsbeamte、彼はボンの連邦首相官房〈Bundeskanzleramt〉にいた）を任命した。彼の事務所は、1950年に、連邦会計検査院の支局に変わった。

連邦会計検査院の将来の所在地として、ミュンスターが話題にのぼった。しかし、連邦政府は、すでに1949年10月14日、会計検査院のフランクフルトへの所在に賛成していた（1953年の新庁舎設立までは、フランクフルト地域における5つの異なった建物に分散されていた）。フランクフルトは、連邦会計検査院の移転によって、その都市が1949年に連邦政府の所在地になるという期待において選択されたのではなく、統合経済区会計検査院がすでにフランクフルトに所在地を定め、その職員が連邦会計検査院によって引き継がれることになっていたためと考える方が、より蓋然性が高い。

連邦会計検査院の設立と任務に関する法律（BRHG）の草案の準備は、遅々としてしか進行しなかった。統合経済区会計検査院は、設立の状態にある連邦財務省（Bundesfinanzministerium）において、準備の加速を要求した。1949年12月5日、連邦財務省は、BRHGの固有の草案を提示したが、それは、内容的に密接に、従来の統合経済区会計検査院の設立に関する法律に範をとるものであった。連邦政府は、法律草案を、1950年4月28日に、立法府（Gesetzgebungskörperschaften）に提示した。連邦参議院は、1950年5月12日、とりわけ連邦会計検査院とラントの会計検査官庁との予定される協働（Zusammenarbeit）の問題と取り組んだ。また、連邦参議院は、RHOの大統領制的しくみ（Präsidialsystem）に対する制限を申し入れた。そのしく

みによれば、ラント会計検査院が合議制原則を実施するのに対して、連邦会計検査院は院長が最終的決定権をもつことになるからである。しかし、連邦大蔵大臣が規律の一次的性格を指摘し将来の連邦財政会計法における新规定の見通しを述べたことにより、連邦参議院はその異議を取り下げた。

1950年7月26日、連邦議会における法律草案の最初の審議に際して、連邦大蔵大臣シェファー（Schäffer）は、RHOの規定はもっぱら連邦の連合的性格に適するという指摘でもって、その提案を根拠づけた。それは、次のような点に基づく。すなわち、ラントが連邦手段または連邦財産を管理する限りで、連邦会計検査院はラント会計検査院と共通に検査する。連邦およびラントの会計検査院の協働は、関係する会計検査院の代表者から構成される統一評議会による会計検査の原則的問題において保障される。連邦会計検査院はとくに連邦行政の再建に際して、鑑定的に言明し、提案および刺激策を行政の簡素化のために検査経験に基づいて報告する機会を保持すべきである、ということである。草案は、討議なく、財政および租税委員会に回付された。

こうしてBRHGは、1950年11月27日、基本法114条2項の具体化法として成立した。同法は、1950年4月1日に遡って効力を生じた。同法は、連邦会計検査院およびその院長を以前のライヒ会計検査院、統合経済区会計検査院、占領区会計検査院およびそれらの院長の法的後継者として明示した。

連邦会計検査院は、連邦機関および連邦行政に対する最高の会計検査官庁として設立された。連邦会計検査院には、連邦のすべての予算の執行と経済運営の監督が義務づけられた。同院の管轄は、連邦予算の一部を執行する、特定の目的の実施ために連邦手段（補助金）を獲得、または連邦の財産もしくは手段を信託的に管理するものであれば、連邦行政の外部の機関にも及んだ。同院の検査権は、特別財産（とくに連邦鉄道および連邦郵便）の検査、ならびに、もし連邦予算から補助金を獲得する場合には社会保障の担い手、および失業保険・失業生活保護にも及んだ。BRHGは、ラントおよび（または）ゲマインデの利害がかかわる限りで、ラント会計検査院との共同の検査の実施の権限をも有していた。

会計検査の他にも、連邦会計検査院は、すでに設立段階から、助言者として、国家の会計制度の新规定、RHOの実施規定の発布、財政会計法の継続的發展および適用に際して協働的に作用した。

連邦会計検査院の組織上の分類は、統合経済区会計検査院のそれに対応する。会計検査部局の他に院長部局（Präsidialabteilung）ならびに鑑定部局が設立された。会計検査部局は、参事官によって指揮される多数の検査領域からなる。院長にはヨゼフ・

マイヤーが任命された。彼は、大幅に統合経済区会計検査院の職員を引き受け、しかし同時に、彼の側近にあたる指導的地位には、彼のベルリン時代からの知己である官吏を優先的に充てるよう配慮した。このようにして、多くの指導的官吏が従前のライヒの省庁（Reichsministerien）から連邦会計検査院に引き継がれた。これには、のちの副院長ブレットシュナイダー（Bretschneider）も含まれていた。彼は、ライヒ財務省（Reichsfinanzministerium）の予算部局からやって来たのであった。ハーザー院長も、連邦政府が1950年3月31日まで指揮した特別任務の会計検査院の解体ののち、連邦会計検査院に引き継がれ、1951年局長に任命された。彼は1955年退職した。

連邦会計検査院の新庁舎は、1953年11月19日によりやくフランクフルトで落成した。その際、マイヤー院長は、「極めて厳格に、不断に、そして個人的名声なく行使される公的財政のコントロール」を指摘した。それは、プロイセン上級会計局からおよそ250年にわたって認められてきたことであった。マイヤーは、連邦会計検査院が崩壊後の再建の時期に任務を果たそうとするときに従わなければならない、この「ポツダムの精神」を誓ったのである。会計検査をプロイセンの伝統に結び付けることは、連邦会計検査院の庁舎のすぐ入り口にも表されている。そこには、「ポツダムの想起（Erinnerung an Potsdam）」というタイトルをもったスグラフィットレリーフが見受けられる。大評議会の従前の大会議室には、プロイセン上級会計局、ライヒ会計検査院、連邦会計検査院のこれまでのすべての院長のポートレートギャラリーが見られる。また、1784年に会計検査の必要性について次のように述べた、フリートリヒ2世の言葉を思い出させる壁掛けがある。「人は、会計は自分を退屈にさせるものであると言おうであろう。私は次のように答える。国家の幸せは、私がそれを調べ、この場合、私を不愉快にさせてはならないことを必要とする」と。

（3）BWVとしてのBRH院長

連邦会計検査院の設立に伴って、連邦共和国がワイマール時代の伝統に結び付けられるかどうか、そして節約委員（Sparkommissar）を任命すべきかどうかという問題が持ち出された。ワイマール共和国においては、この官職は、ライヒ会計検査院の院長ゼーミッシュ（Saemisch）が携わっていた。もっとも、それは、院長の任務が1933年12月13日のRHO第2次改正によって固有の鑑定部局を設立したライヒ会計検査院に委託されるまでであった。

1950年10月13日、ドイツ連邦議会の中心会派は、公的財政の審査のために節約委員

の任命を提案した。連邦議会は、この提案を、1950年10月27日、さらなる審議のために予算委員会へ回付した。議論は、連邦政府および連邦議会において、1952年まで長引いた。最終的に、連邦政府は、連邦会計検査院の院長ヨゼフ・マイヤーを、行政における経済性委託官に任命した。それ以来、— ワイマール共和国におけると同様 — 連邦会計検査院のその都度の院長が「行政の経済性のための連邦委託官 (Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, BWV)」に任命されることとなった。その任務および権限は、連邦政府の方針において確定される。

おわりに

財政コントロールの新組織は、第2次大戦後、ドイツのその後の国家的発展に関する多大な不確実性によって刻印づけられていた。ソビエトが、ポツダムのライヒ会計検査院の再組織化を許容せず、中央のコントロール機関を、ソビエト占領区におけるドイツの財務行政に統合された1つの構成要素としてのみ考えていることが確定的になったあと、従前のポツダムの職員の大部分が西ドイツ地区に赴いた。ここでは、RHOの基礎に基づき、また連合国の影響のもと、例外なく独立の外部的コントロール機関が存在した。アメリカおよびフランスの占領地域ではラントレベルで会計検査院が許容されたのに対して、ハンブルクにおけるライヒ会計検査院の従前の外部支局は、占領区のレベルでの会計検査院としての地位を確立することに成功した。同院は、ラントを包括する検査任務をイギリス占領区全体の中で遂行することができた。そこでは、ポツダムからやって来た検査官吏のほとんどが再雇用であった。統合経済区の設立後は、中央の検査任務の重点がハンブルクからフランクフルトに移っていった。フランクフルトでは、移行段階の後、統合経済区の行政のための会計検査院が設立された。ハーザー院長は、占領区会計検査院の指揮官として、専門職員をほとんど全員、マイヤー院長がトップを担う新しい会計検査院に移行させることを理解していた。

1948年ヘレンキームゼーでおこなわれた憲法会議の審議、および議院評議会の議論において、あらゆる関係者が、将来の連邦国家が固有の会計検査院を有し、連邦財政のコントロールを委ねるということで一致した。基本法の公布でもって、連邦会計検査院の設立に対する法的前提が作られた（その存在は基本法114条2項において保障されている）。BRHGの発効まで、統合経済区会計検査院が、連邦会計検査院の任務を遂行した。連邦会計検査院の設立でもって、西ドイツにおける国家の財政コントロー

ルの連邦主義的制度化は、その終結を見た。連邦会計検査院は、本質的には、1946年以來、ポツダムからハンブルクに移転した専門職員に帰され得る。その地で彼らは、移行期間中、占領区会計検査院および引き続いて統合経済区会計検査院において、独立かつ外部的な財政コントロールに決定的に関与していたのである。

【主要参考文献】

Hermann A. Dommach, Zur Gründungsgeschichte des Bundesrechnungshofs (BRH), in: Theo Pirker, Rechnungshöfe als Gegenstand zeitgeschichtlicher Forschung, 1987, S. 77 ff.

Karl Wittrock, Das Ende des Reichsrechnungshofes und die Versuche eines Neubeginns, DÖV 1986, S. 329 ff.

Friedrich von Pfulstein, Der Weg von der Preußischen Generalrechnenkammer zum Bundesrechnungshof, in: Bundesrechnungshof (Hrsg.), 250 Jahre Rechnungsprüfung, 1964, S. 7 ff., 91 ff.

Klaus Grupp, Die Stellung der Rechnungshöfe in der Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 86 f.

Hermann A. Dommach, Von Potsdam nach Frankfurt, 1988.

Franz-O. Gilles, Die verkannte Macht, 1986.