

平成 30 年 6 月 7 日現在

機関番号：17102

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03112

研究課題名(和文) 地方公共団体における自己統制法制の研究

研究課題名(英文) A Study on Self-control System of Japanese Local Government

研究代表者

田中 孝男 (TANAKA, Takao)

九州大学・法学研究院・教授

研究者番号：70404001

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、日本の地方公共団体における自己統制に関する法制の現状と課題を東アジア(特に韓国)と比較して検討した。主な成果は、次の3つである。第1に、地方公共団体が、行政不服審査法をより適正に運営するための方法を検討して、残る課題を明らかにした。第2に、2017年に行われた監査委員制度・住民訴訟制度の改革の問題を指摘し、より望ましい制度運用のあり方を明らかにした。第3に、韓国の地方自治団体における自己統制の体系を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：In this research, current status of legal system and its issues, which concern the Self-control System of Local Government in Japan compared with East Asia (especially South Korea) have been discussed. And there are mainly 3 achievements coming to conclusion. First of all, the methods of Administrative Complaint Review Act being operated appropriately by Local Government have been discussed and through which remaining issues are clarified. Secondly, the problem, which is about the Reform of the audit system and the citizen's suits system in 2017 has been pointed out and meanwhile, an ideal way of being a more desirable system operation is clarified. Thirdly, the system of the Self-control in Korean Local Government is clarified.

研究分野：公法学

キーワード：地方公共団体の自己統制 行政不服審査法改正 監査委員制度改革 住民訴訟制度改革 韓国の地方自治団体における自己統制

1. 研究開始当初の背景

平成 26 (2014) 年に行政不服審査法が全面改正された。また、地方分権により、日本の国内行政では、地方公共団体の果たす役割が、大きくなっており、地方公共団体における行政運営の適切な統制が重要となっている。

2. 研究の目的

本研究は、平成 27 (2015) 年度から平成 29 (2017) 年度までの 3 年間で、日本の地方公共団体における自己統制法制 (行政不服審査、監査委員による監査その他の制度) に関してその現状と課題を、地方公共団体における行政実務の把握と、東アジア諸国の制度及び運用との比較を通して明らかにし、法改正後の行政不服審査制度、監査制度等の運用改善を図り、地方公共団体における総合的な自己統制法制の確立を考究するものである。

3. 研究の方法

(1) 本研究では、まず、日本の地方公共団体における自己統制に関して、行政不服審査法及び監査制度 (住民監査請求を含む) を中心に、関連法改正の内容や、実際の法運用の検討を行った。

(2) そして、これに対比できるように、韓国の地方自治団体における自己統制の法制度について、検討を行った。

4. 研究成果

(1) 地方公共団体の活動に対する統制主体は、「当該地方公共団体自身」、「国の立法機関・行政機関」、「裁判所」に大別される。このうち裁判所による統制は違法な行政活動に限定される。また、国の立法機関・行政機関による統制は、地方分権改革を経て縮減されてきている。その結果、当該地方公共団体自身による統制 (自己統制) が重要になっている。

ただ、地方公共団体の自己統制といっても、統制の主体 (機関) は、住民自身、議会、各執行機関、監査委員など多様であり、統制の方法・手段とその対象も多種多様である。効果的・効率的な自己統制のためには、各統制手段を体系的総合的にシステム化していくことが重要である。研究代表者・田中は、その際の指導理念として、有効性・経済性、適法性、住民参加性を据えるべきと主張している [雑誌論文]。

(2) 折しも、平成 26 (2014) 年の行政不服審査法の全部改正及び行政手続法の整備がなされた (改正後の同法を以下「新行服法」という)。また、平成 29 (2017) 年には、内部統制制度の構築や、監査委員制度、住民監査請求・住民訴訟制度の改革などを行う地方自治法改正が行われた。これらの改正法の施行期日は、平成 27 (2015) 年 (行政手続法改正)、平成 28 (2016) 年 (新行服法)、平

成 30 (2018) 年又は平成 32 (2020) 年 (地方自治法改正) と、本研究期間をまたぐものである。そのため、本研究は地方公共団体におけるこれら法改正への対応 (実務) と同時並行的に展開された。

(3) 研究では、最初に新行服法に関する検討を進めた。同法は、公正な手続の充実を図るために、旧法と比べて、不服申立ての方法を審査請求に一本化し、審理を処分担当部門の職員以外の審理員に審理させ、行政不服審査会等の第三者機関に諮問することとし、審理手続の充実化を図るなどした。だが、小規模市町村における組織体制は、新行服法を適切に運用するには十分なものになっていない。このため、新行服法は、各団体に悪意があれば、重要な改正の相当箇所を骨抜きにできるなどの問題がある。研究代表者・田中は、[図書] (第 4 章) において、そうした課題を提示し、審理員として監査委員 (事務局職員) の指名などを提案していた (新行服法施行後、いくつかの団体で、監査委員が審査庁の機能を担っている)。また、新行服法の「固有の資格」概念について、通説の地方自治法等における「固有の資格」と同じものという見解が実定法解釈として矛盾していることを明らかにした ([雑誌論文])。

(4) 各地方の行政不服審査会の委員には、行政法研究者や弁護士など多くの専門家が就いている。研究分担者・木佐は、かねて法の担い手という観点から行政不服審査法制を研究してきた ([図書]・参照) が、これを基にして、福岡県行政不服審査会の会長職に就き、審査請求の審理実務に携わった。そして、審査基準上は適法な処分であっても事実上の不利益変更となる処分の取消しを答申し (本科研費平成 28 年度実績報告書)、処分の不当性審査を実践してきた。また、審理員の職に法曹有資格者職員が就いたり、非常勤職員として弁護士が雇用されて審理員として指名されたりする (いわゆる法曹審理員) といった事例も見られる。このように、新行服法によって国民の権利利益の救済が進むように期待されたところであった。

(5) だが、新行服法施行後、地方公共団体における審査請求の認容率に変化はほとんど見られない。地方レベルでは、原処分庁の理由提示の不備が顕著であったり、審査庁が審査会答申を無視して棄却裁決をして当局を身内としてかばったりするなど、不適切な法運用が散見される。研究者・弁護士の中には、こうした実情から地方の行政不服審査会委員を辞任する例が生じている。

本研究期間後、平成 30 (2018) 年 5 月 19 日に、日本弁護士連合会・行政不服審査法シンポジウムが開催され、研究分担者・木佐が行政不服審査会の課題を報告した。その内容

は、今後、専門雑誌等で公表される予定である。新行服法の運用レベルでは、課題がなお多数残っている。

(6) 次に、平成 29(2017)年の地方自治法改正に伴い、地方公共団体に長による内部統制制度が設けられた(都道府県・指定都市は義務的、他の市区町村は任意)。この内部統制制度は、法律上、財務運営の適正に主眼が置かれるものとなっているが、総務省令事項などがあり、本研究期間内には、その具体的な内容を見通すことができなかつた。

(7) 研究分担者・木佐は、そうした法律による内部統制の制度化の動きとは関わりなく、小規模自治体における行政の内部統制の課題を、とくに合併をしなかつた市町村の具体例を検証することを通じて、検討した(〔雑誌論文〕、〔図書〕)。

(8) また、平成 29(2017)年の地方自治法改正では、監査委員制度の専門性の向上や機能強化に向けた制度改革がなされた。改革の内容は、議員選出監査委員の廃止(任意制)・監査委員の勧告権付与、統一的な監査基準の設定等である。本研究期間内には明らかとならなかつたが、研究代表者・田中は、監査委員の監査の役割を踏まえた上で、の問題などを〔雑誌論文〕で明らかにした。いずれにせよ、地方公共団体が法治国家たるに値する自己統制を果たすためには、その各機関が、根拠法の立法目的を的確に判断しなければならない。研究代表者・田中は、最高裁判例などを検討してそのための方法を明らかにし(〔雑誌論文〕)。また、その応用形として、条例などにおける立法事実の確定方法等について広く地方公共団体関係者に普及させることができる形式で発刊した(〔図書〕)。

(9) さらに、平成 29(2017)年の地方自治法改正では、住民監査請求・住民訴訟における改正として、違法財務会計行為をなした職員に対する責任の軽減(免責)制度、議会が債権の放棄する場合における監査委員の意見表明制度等が新たに創設された。この法改正は、総じて、前記(1)自己統制向上の指導理念における「住民参加性」からは真逆のもので、問題が大きい(〔図書〕第5章)。ただ、法改正に至ったからには、地方公共団体当局が目指す法改正の意図に関わらず、自己統制の向上という観点からの法運用が肝要である。そこで、研究代表者・田中は、当該監査委員の意見をいかに合理的に示すかについての考え方の枠組みなどを明らかにした(〔図書〕)。

また、現在、天皇陛下の退位に伴う改元に併せて恩赦が検討されていると報じられている。昭和天皇の崩御による大喪の礼に際しては、恩赦に合わせ、「公務員等の懲戒免除

等に関する法律」(懲戒免除法)に基づく、国・地方の公務員の懲戒免除・債務免除が行われている。この前例に従えば、次の改元の際して、国・地方で懲戒免除・債務免除がなされる可能性がある。当時は、住民訴訟で係争中の職員に対する損害賠償請求権についても、懲戒免除法により消滅したとされた(ただし、下級審判決)。そうすると、今度の改元に当たっても、懲戒免除法が適用され、住民訴訟で争われていた大半の事件における職員に対する賠償請求権が免除とされるおそれがある。〔図書〕には、この懲戒免除・賠償免除に警鐘を鳴らしている。

(10) 本研究では、韓国の地方自治団体における自己統制制度について比較検討を行った。これについて研究代表者・田中は、研究期間初年度に、予備的考察として、韓国の住民監査請求・住民訴訟制度を検討した。韓国の住民監査請求制度は、日本の事務監査請求制度に類似し一定数の住民署名を要件としているが、大都市ソウル特別市でも署名要件数は500人であり、それほど多くはない。また、韓国の地方自治団体には監査委員に相当する機関が(当時は)なかつたことから、監査請求先が、国や広域自治団体となっていた。そのため、住民監査請求制度は、自己統制というよりも上級行政機関による監査(統制)の性格を持っていた。さらに、住民監査請求・住民訴訟の提起件数は日本と比べてかなり少なく、また、住民勝訴が確定した判決も当時はなかつた。もっとも、韓国の住民監査請求の請求対象は財務会計行為に限らないし(住民訴訟は財務会計行為に限定)、請求期間は事務処理終了から2年間と日本の住民監査請求期間の2倍である。また、韓国には、監査院(日本の会計検査院に類似する機関)に対して地方自治団体の事務処理の監査を求める国民監査請求制度があるなど、住民監査請求と競合する制度もある。さらに、一部の地方自治団体では、法定外の市民監査官(オンブズマン)制度が取り入れられていて、自己統制の向上に向けた取組が自主的に進められている(以上につき〔図書〕補論3)。

(11) (10)の事前考察を経て、平成 28(2016)年12月、韓国地方自治法学会と共催で日韓地方自治法シンポジウムを開催した。そこでは、研究代表者・田中が、日本の地方公共団体における自己統制制度について発表し(〔学会発表〕)。その内容を韓国語に翻訳して、韓国の専門誌上で公表した(〔雑誌論文〕)。

(12) 同シンポジウムの韓国側の報告のうち自己統制に関連する発表をベースとして、韓国側の複数の論文を、研究代表者・田中は、韓国側の依頼と了解の下で監訳し、コメントを付して発表した(〔雑誌論文〕・・)。

上記(10)の住民監査請求・住民訴訟制度

に見られるように、韓国の地方自治団体の統制制度は、国や広域自治団体による統制（国家関与法制）という傾向が強かった。しかし、地方自治・地方分権の観点から、国等の統制よりも自己統制の充実という観点が多く指摘されている。また、公共監査法による自己統制（地方自治団体自身による監査・統制）が目指されているところであり、その仕組みは、日本が平成 29（2017）年の地方自治法改正で導入した内部統制の仕組みに類しているようにも見える。それゆえ、現在の韓国の内部統制制度は、日本で導入する内部統制制度にも参考となりそうである。なお、こうした自己監査制度について、韓国では、全国レベルでは、専門人材が不足していると指摘されている。とはいえ、上記（10）でも扱った市民監査官（例えばソウル特別市の市民監査オンブズマン）については今後の充実・活躍が期待されている。

ムン・ジェイン（文在寅）現・大統領は、その選挙公約として、地方分権の推進を掲げて当選した。憲法改正なども構想されている。本研究における「自己統制」という観点からも韓国の動向に注目する必要がある。

（13）以上、本研究では、日本の地方公共団体における自己統制に関わる法制度改革と同時並行的にそのあり方を考察し、実際の制度導入に向けた準備や運用実務に関わって、研究成果を実務に生かすよう心掛けた。制度の詳細が具体化していない段階での検討のために、今後は、具体的な制度と運用に照らした、詰めた研究を進めていく必要がある。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 8 件)

鄭南哲（著）・田中孝男（監訳）「条例制定に対する国家監督権の限界と自律的統制の強化」、『自治研究』、査読なし、94 巻 2 号、2018 年、pp.48-72

文炳然（著）・田中孝男（監訳）「韓国地方自治法制上の国家と地方自治団体の関係（一）・（二・完）」、『自治研究』、査読なし、93 巻 11 号、2017 年、pp.64-81、94 巻 1 号、2018 年、pp.80-95

崔哲豪（著・訳）・田中孝男（監訳・コメント）、「韓国の地方自治法制における自己統制に関する考察」、『自治総研』、査読有、466 号、2017 年、pp.68-101

<http://jichisoken.jp/publication/monthly/JILGO/2017/08/choi1708.pdf>

木佐茂男、「合併しなかった自治体はどう評価できるか - 熊本県産山村で考える」、『地方自治職員研修』695 号、査読なし、2017 年、pp.12-14

（田中孝男）、「
（日本地方自治法制における自己統制）」、

『
（地方自治法研究）』（韓国）
査読有、53 号、2017 年、pp.39-96

<http://scholar.dkyobobook.co.kr/searchExtDetail.laf?barcode=4010025162528&vendorGb=01&academyCd=20306>

田中孝男、「日本地方自治法制における自己統制」、『法政研究』、査読有、83 巻 4 号、2017 年、pp.883-910

<http://hdl.handle.net/2324/1801076>

田中孝男、「立法目的の判断方法」、『法政研究』、査読なし、82 巻 2・3 合併号、2016 年、pp.451-479

<http://hdl.handle.net/2324/1560263>

田中孝男、「地方自治法制における「固有の資格」概念の検討（上）（下）」、『自治実務セミナー』、査読なし、645 号、2016 年、pp.58-63、646 号、2016 年、pp.58-63

〔学会発表〕(計 1 件)

田中孝男、「日本地方自治法制における自己統制」、『シンポジウム日韓（韓日）国際学術会議、2016 年 12 月 2 日、福岡県福岡市

〔図書〕(計 6 件)

田中孝男（単行本）『ケースで学ぶ立法事実』、第一法規、2018 年、総頁数 203 頁

田中孝男（単行本）『平成 29 年改正 住民監査請求制度がよくわかる本』、公人の友社、2017 年、総頁数 123 頁

木佐茂男（監修）『合併しなかった自治体の実際』、公人の友社、2017 年、総頁数 176 頁

田中孝男、木佐茂男（共編）『新訂自治体法務入門』、公人の友社、2016 年、総頁数 286 頁

木佐茂男（単行本）『司法改革と行政裁判』、日本評論社、2016 年、総頁数 576 頁

田中孝男（単行本）『自治体法務の多元的統制』、第一法規、2015 年、総頁数 511 頁

〔産業財産権〕

出願状況（計 0 件）

取得状況（計 0 件）

〔その他〕

ホームページ等 なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

田中 孝男 (TANAKA, Takao)

九州大学・大学院法学研究院・教授

研究者番号：70404001

(2) 研究分担者

木佐 茂男 (KISA, Shigeo)

九州大学・大学院法学研究院・特任研究員

研究者番号：30122039