

自治体法務の多元的統制：ガバナンスの構造転換を目指し

田中，孝男

<http://hdl.handle.net/2324/1654975>

出版情報：Kyushu University, 2015, 博士（法学），論文博士

バージョン：

権利関係：Public access to the fulltext file is restricted for unavoidable reason (3)



氏名	田中 孝男			
論文名	自治体法務の多元的統制 — ガバナンスの構造転換を目指して			
論文調査委員	主査	九州大学	教授	木佐 茂男
	副査	九州大学	教授	村上 裕章
	副査	九州大学	准教授	嶋田 暁文
	副査	東亜大学校	教授	崔 祐溶

論文審査の結果の要旨

日本では、地方分権の進展に伴い、自治体（地方公共団体）の権限と責任が大きくなる一方で、国の行政機関による自治体活動の統制が弱められていった。代わりに裁判所の役割が相対的に大きくなっているが限界もある。そこで、自治体活動をより適切に統制するためには、国の行政機関や裁判所による統制の適度なバランスに加えて、自治体組織当局自身及び地域の住民自身による、いわゆる自己統制を強化することも必要となる。

本学位申請論文（以下「本論文」という）は、このような観点に立って、地方分権改革後の日本の自治体における法務活動（＝自治体法務）に関し、その統制主体の多元化と統制方法の多様化（多元的統制）を包括的に把握し、今後のあり方について考察するものである。

本論文は2015年11月に公刊された511頁の単著であり、序章、終章のほか3部（7つの章と3つの補論）で構成される。

序章では、自治体の法務活動の統制について検討するに当たり、日本の自治体法務の実態を踏まえ、近時の発展が相対的に顕著な東アジアとの比較に意を用い、さらに、日本国内の制度の歴史的連続性にも配慮して考察を進める旨、提示している。

第1部は、自治立法（条例）の統制を検討する。まず、第1章では、条例の制定改廃に係る自治体の裁量（条例制定裁量）を検討する。そこでは、条例について、(ア)個別の法令に根拠等があって、行政立法の裁量統制に近い形で考えることが適切な「法定条例」と、(イ)それ以外の条例で、法律の立法裁量統制に近い形で考えることが適切な「自主条例」に分ける。続いて、条例制定裁量の統制を行い得る主体を、国の各機関と当該自治体の各機関等に分け、それぞれの統制手法の意義と課題を具体的に示す。とくに裁判にあっては、社会観念審査や判断過程審査の手法による条例制定裁量統制手法を採っていることを解明する。次の第2章では、条例制定裁量の統制手段の一つである法律の委任を受けた政省令による条例の基準（条例制定基準）を考察している。いわゆる義務付け・枠付け緩和の改革（2012年）では、条例制定基準が法的拘束力の強弱により3つの基準に整理・分類されている。申請人は、これらの基準が当該改革前から実定法制に存在することに注目し、従前の当該基準を悉皆的に挙げて、その法的意義を検討する。その結果、最も厳しいとされる「従うべき基準」であっても、当該基準に反した条例の効力が直ちに違法無効となることは少ないと結論づけている。次の第3章では、申請人は、条例の適法妥当性、必要性・合理性を支える事実を法律の立法事実と区別するため「条例制定事実」と称して検討する。申請人は、憲法学の立法事実論を参照しつつ、条例制定事実の定義には、通常説かれる立法事実の要素のほかに国の法令に抵触していないこと（非法令抵触性）を裏付ける事実も含まれるべきとする。次に、この定義を踏

まえ、条例制定事実論を、要件論、顕出手法論、事実認定・確定手続論、効果論を要素として体系的に整理する。さらに、条例制定事実の顕出・判断に関する判例から、条例制定事実があるか否かの判断は「健全な常識」をベースラインとし、また自治体側に条例制定事実の立証責任を課すものがあることなどが明らかにされている。補論1は、韓国・釜山広域市における条例制定のほか行政審判、訴訟等を含む法務管理の実態を、インタビュー及び統計などから明らかにする。条例案の立案時に、規制影響分析、腐敗影響評価、性別影響分析評価等を行うことが必要であること、行政審判実務では執行停止を積極的に進めていることなどの知見を示す。

第2部では、申請人は、自治体における法の執行の事後統制に関わる事項を（狭義の）争訟事務と称して検討する。まず、第4章では、2016年4月施行予定の改正行政不服審査法に関する自治体の対応可能性を考察する。申請人は、同法の担い手である自治体職員の法的能力・資質の低さを踏まえ、本来の行政不服申立てが、苦情取扱いに逃避するような行政実務とならない制度の構築と解釈運用の必要性を指摘する。そのために、自治体における行政不服申立ての提起件数や対応状況に関する統計を提示した後、新法運用の要となる審理員の指名と第三者機関（行政不服審査会）制度の考察を進める。とくに、当該第三者機関を根拠法令の有無等から分類し、各類型の機関に求められる条例による手続保障の水準を検討する。続く補論2では、日本の行政不服申立制度に相当する台湾の訴願制度の運用を紹介し、同制度の概要や統計資料を検討した上で、外部委員が加わる訴願審議委員会の運用を台北市、新北市での複数回のヒアリング等も踏まえて分析する。その結果、外部委員である法律学者（研究者）が訴願運用に果たす重要かつ困難な役割を述べる。次の第5章では、日本の住民監査請求制度につき実態を紹介・分析して改革論等を論じている。その中で、申請人は、一方で却下率の高さが自治体による最高裁判例曲解による可能性があることを、他方で棄却の事案にも監査委員の付帯意見が付されているものが相当数あることを指摘する。その上で、要件審理の柔軟化や先行行為の不当性審査をすべきことを提案する。補論3は、日本をモデルとして採用された韓国の住民監査請求・住民訴訟制度（住民争訟制度）を極めて多面的に分析・検討している。そして、現状の制度においては、韓国での運用は低調なものにとどまる面があるが、日本にとり監査請求期間の延長など参考になる部分もあると結論づける。

第3部では、自治体が当事者となる訴訟に関する組織体制を扱う。まず、第6章で、訴訟事務における自治体の指定代理人制度と、法務大臣権限法による国の関与制度を検討する。本論文は、近時の司法制度改革による法曹人口の増加等も踏まえて、指定代理人制度の廃止及び国の訟務検事による訴訟事務の指定代理制度の廃止などによる関与の縮減を唱える。第7章では、勝訴のみを目的として行動しがちな自治体執行機関当局の訴訟事務に対し議会による統制を強化するため、自治体上訴にあたって議会の議決事項化の具体的な制度設計を示す。

終章では、本論文を総括した上で、自治体法務統制論の体系を図示し、その体系の広範さを説くとともに、考察が及ばなかった論点も指摘している。

以下では、審査を通じて得られた本論文の意義と課題について述べる。

まず、本研究の研究方法上の特色・独創性は、とりわけ以下の5点にまとめられる。

第1に、制度の建前論に基づく抽象論にとどまらず、行政実態を踏まえた、具体的かつ現実的な研究になっている点である。ここには申請者の行政実務経験が十分に生かされているといえよう。

第2に、学際性である。本研究には、行政学・政治学等の文献が幅広く引用され、また各種の最新統計が用いられることで実証的根拠に基づいた議論が展開されている。

第3に、研究内容の詳細・緻密さとそれに基づく情報量の豊かさである。それは外国法の研究にも表れており、韓国から来日した調査委員より、韓国の住民監査に関する章について、韓国で近時

公表された博士論文よりも詳細かつ分析の度合いが深いことが指摘されたのはその証左である。

第4に、規範性・実践性である。すなわち、本研究は、通常の法解釈論の領域にとどまらず、あるべき制度設計論を論ずるとともに、実践的な知見が随所に盛り込まれている。

第5に、歴史と比較法に依拠しつつ、従前の議論を批判的に検討する研究スタイルである。たとえば、義務付け・枠付けの見直しで用いられた三つの基準がそれ以前から実定法上用いられたことを重視し、従前の実定法上の解釈との連続性を意識した法解釈論を展開しているのは、前者の一例である。また、現状批判的なスタンスである。韓国・台湾の実態との比較研究を行い、日本の行政不服審査制度に当たる行政審判や訴願の制度と運用から、日本の自治体法務実務に多くの問題があることを明らかにしているのは、後者の一例である。

以上のような特色・独創性を持つ本研究は、以下の3点の学術上の意義を有する。

第1に、地方自治法研究としての意義である。従前の地方自治法研究は、条例制定権をめぐる議論に見られるように、国と地方の二元的関係図式の下、いかに自治体の裁量的決定権の幅を拡充するかに注力してきた面が否めない。これに対し、本研究は、こうした既存研究とは一線を画し、地域住民の福祉と権利利益の維持向上という観点を中心に据えつつ、「多元的統制」という観点から、自治体法務の法的統制のあり方を包括的かつ体系的に論じた点で画期的な研究となっている。

第2に、行政法学の研究としての意義である。行政法学は、伝統的に国の行政を念頭において体系や法理を展開してきた面が強く、自治体行政の組織や活動に関する法務（自治体法務）の独自性を踏まえた研究は（兼子仁らによって取り組まれてきたものの）、なお周縁的な位置しか与えられてこなかった。これに対し、本研究は、たとえば、国レベルの立法裁量と自治体レベルにおける条例制定裁量の違いに着目するなど、国レベルとは異なる自治体レベル独自の行政法解釈の可能性を追求し、行政法学界に一石を投じるものとなっている。

第3に、自治体法務の研究としての意義である。従前、判例および官庁法学は、自治体の執行機関当局の便宜に資するよう展開されてきたきらいがある。また、判例は、違法か否かを審理判断するが、極論すれば、住民全般の福祉にとってより好ましい法解釈を示すのではなく、少なからぬ場合、そこまでの行為・判断をしても違法ではない、という結論を示すことも稀ではない。結果として、裁判所の説示内容が、より適切妥当な法解釈や制度運用、問題のある制度の構築改善案につながる場合も見られる。これに対し、本研究は、単なる適法・違法の議論に終始するのではなく、住民にとってより適切な結果につながる法解釈のあり方を模索することで、自治体法務研究としての面目を見事に保っている。

もっとも、本論文につき、公聴会では、①住民参加をめぐる議論が欠如しているなど、なお体系性・網羅性において改善の余地があること、②条例等の事項の性質（人権制約的な内容か否か、財政的な内容か否かなど）に応じた統制システム間のバランスに配慮したメタ統制システムの構想への着想はありながらも、それが未だ全面的には展開されていないこと等の課題が指摘された。

しかしながら、これらの課題の指摘も、一人の研究者が短期間において行う限界による部分も大きく本論文の研究成果を損なうものではない。今後の更なる研究テーマとして活かされるべきものである。

以上により、論文調査委員は、全員一致して、本論文について博士（法学）の学位を授与するに値するものと判断した。