

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 5 月 20 日現在

機関番号：13301

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2013

課題番号：23730018

研究課題名(和文) イギリス地方分権改革に伴う地方行政法理の変容とその行政法学への影響に関する研究

研究課題名(英文) The research on the devolution and its impact on the principles of local government law and administrative law in England

研究代表者

長内 祐樹 (OSANAI, Hiromi)

金沢大学・法学系・准教授

研究者番号：00579617

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,300,000円、(間接経費) 690,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、今日の地方行政にかかわる法と仕組みの一端を明らかにすることを目指し、イギリスの自治体外部監査制度に関する歴史的検討を行った。その結果、イギリスの自治体外部監査は、19世紀以降その基本的仕組みがほとんど変化しない安定した制度であること、自治体の財務会計行為に関する統制法理としての受託者の義務が果たしてきた歴史的役割は大きいものの、その具体的意義は時代によって異なっていること、地方分権化の観点からは、能率監査の結果と国から自治体へ配分される補助金の額と連動させることは、自治体の裁量権を統制する結果を招き望ましくないことなどが明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：This research aimed at clarifying the law and a system of today's local government, through the historical study about the British external audit of local government. As a result, it became clear that the external audit is the stable system that the basic structure has little changed from the 19th century, that the historic role of the concept of fiduciary duty as a law of local government finance is significant, but its concrete implication varies according to the times, and that from a point of the devolution of the local government, it is undesirable to link the efficiency inspection into the local government with the subsidy which is distributed from central government.

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・公法学

キーワード：イギリス地方自治 イギリス行政法 行政裁量 外部監査 自治体監査

1. 研究開始当初の背景

日本では現在も地方分権改革が進められているが、それは、いわゆる「公私協働 Public Private Partnership : PPP」手法の導入するものであり、その場合の自治体の役割としては、地域社会運営を主導する戦略的主導者 (strategic leader) たることが求められている。そしてこうした日本における近時の地方分権改革が描く新たな地域公共政策運営像は、イギリスにおいて、とりわけ 20 世紀末から急速に進められている地方分権改革と、その基本的方向性、手法において共通する部分が多いと考えた。

このように、日本とイギリスは、地方分権改革の方向性等において共通性が見られる一方、それを裏打ちする法的仕組みが全く異なっている。そのため、今日の日本の地方分権改革において、イギリスのそれをモデルとすることが可能であるとしても、両国における法制度の差異を明確に把握しなければ、単なる制度の模倣に終始してしまうおそれがある。

そこで、日本とイギリスの地方自治制度の類似点が認められたとしても、憲法学的・行政法学的視点から、両国の地方自治制度に関する法制度の異同を明らかにし、現代行政における地方自治制度の存在意義及び今後の地方自治制度の在り方を明らかにする必要があったと考えた。

2. 研究の目的

(1) イギリスの地方分権改革によってもたらされる地方行政活動の質的変容に伴うその統制法理の変化の有無及びその実体に関する検討を通じて、イギリスにおける地方行政活動の法的仕組み、及びその行政法への影響を探ることで、日本における地方分権改革の方向性と今後の地方自治法及び行政法のあるべき姿を探ることを目指した。

(2) またその場合の研究対象としては、イギリスにおける自治体外部監査制度に主眼を置くこととした。その理由は、まず第一に、今日の日本において自治体財政の適正かつ効率的運営が至上命題とされており、地方分権改革における公私協働もこうした文脈の一つの現れとみることができるところであり、第二に、イギリスにおける自治体の財務会計行為に関する外部監査制度は、19 世紀初頭の近代的な地方行政の当初から今日に至るまで、自治体の活動に関するオーディターや司法による事後統制の事案を豊富に提供するものであると同時に、そこで提示された司法統制理論は、イギリス行政法理論に少なからぬ影響を及ぼしていると考えられるからである。

3. 研究の方法

基本的に、資料収集の後、文献研究を行ったうえで、関係分野の研究者と討論し、思考を深め、その成果を論考にまとめるというス

タイルをとった。

具体的には以下のとおりである。まず資料・文献の収集に関しては、学内外の研究施設での資料のコピーを行い(金沢大学中央図書館、同法学類図書室、早稲田大学中央図書館、同高田記念図書館等)、本学に所蔵されていないイギリス公法及び地方行政に関する資料・文献等に関しては科学研究費により購入した。

また本研究にかかわる討議の場として、北陸公法判例研究会、早稲田行政法研究会、日本地方自治学会、行政法研究フォーラム、日本公法学会に参加し、種々の知見を得た。

なお、資料・文献の研究において特に留意した点としては、日本とイギリスの自治体監査制度の比較法的検討、イギリス自治体外部監査制度の歴史的検討、さらに自治体の財務会計行為に関する統制理論の変容についての原理的検討を常に総合的に行うことに努めたことなどを挙げるができる。

4. 研究成果

(1) 日本・イギリスの地方分権改革において模索されている新たな地域的公共政策運営は、行政学の分野において、特に 1990 年代以降、ローカル・ガバメントからローカル・ガバナンスへの移行という文脈で考察されてきたものである。そしてガバナンス論においては、従来型の行政組織法的側面からの単眼的視点からの脱却と、公共政策の運営過程を総合的な検討の必要性、多様な主体間の協働や取引関係を前提とした公共政策運営像の確立と自治体等の公共部門の条件整備役としての意義が問われている。

こうしたガバナンス論において指摘される地域行政の変容は、当然のことながら、行政組織の変革にとどまらず、行政運営における活動規範(行政作用法)の変容も伴うものであり、したがって、今後の地方自治、あるいは地域公共政策運営のあり方を正確に把握するためには、地域的公共政策における活動規範としての行政作用法的側面についての検討することが必要なはずである。

(2) そこで本研究においては、イギリスにおける自治体外部監査制度を素材として、その歴史的沿革を探ることを通じて、イギリスにおける地方行政にかかわる行政組織法のみならず作用法の変容の一端を明らかにしようと試みた。

(3) イギリスにおける自治体外部監査にかかわる制度的(組織法的)検討の結果、イギリスにおけるオーディターによる外部会計監査には日本の自治体監査制度と比較して以下のような特徴があることが明らかとなった。まず、イギリスのオーディターは、会計監査委員会(Audit Commission)と呼ばれる機関によって任命されており、被監査自治体からの独立性が比較的高い。オーディターは、国務大臣が定める会計監査に係る規則(Account and Audit Regulations)及び、

国会の両院の認可を経て策定される会計監査実施に係る規範（Code of Audit Practice）に従って監査を行わなければならない、自治体監査の統一性及びその質の均質化が図られている。会計監査の実施過程について見ると、会計監査における住民参加、情報公開制度が整備されていると同時に、オーディターの情報収集権が罰則によって担保されているなど強固な点に特徴がある。オーディターが自治体の財務会計行為を違法であると考えた場合の法的是正措置が制度化されている。さらにこうした仕組み（とりわけ中央政府に任命されるオーディターが自治体の会計監査をおこなうこと）が、自治体の自主行政権への侵害とはみなされておらず、沿革的にオーディターによる外部会計監査は中立公正なものであるとの評価が定着している。そしてこうした制度的特徴は、イギリスにおける自治体の行政権限の性質の“私”から“公”への変容を、いわゆる“長い18世紀”（17世紀後半から19世紀初頭）の比較的初期の段階において確立しており、以後の幾度かの法改正を経てなお、こうした特徴は基本的に変容していない。

（4）他方で、オーディターは、自治体の会計監査を行うのみならず、自治体の行政活動の能率性についても調査を行う。こうした仕組みは1930年代には既にロブソンが提唱していたところであるが、とりわけサッチャー政権におけるValue for Money (VFM)にかかわる監査をオーディターが行うようになって以降、彼らの職務におけるこうした能率監査の比重は増してきた。会計監査を通じて自治体の具体的な財務会計行為の実状について知悉しているオーディターが能率監査を行うこと自体は必ずしも不適切とはいえず、むしろ限られた人的資源を有効に活用するという観点からは望ましいと考える。しかしながら、こうした能率監査の結果が、中央政府からの地方への財源移譲の基準として機能する場合には、オーディターの中立・公正性を損なうおそれがある。イギリスでは、近時、会計監査委員会を廃止するための法改正議論が進められているが、そこでは、オーディターによる会計監査制度のあり方に問題があるというよりは、むしろ、会計監査委員会がかかわる自治体の活動に関する能率監査）制度、とりわけ、その結果が国庫から自治体へ配分される補助金の増減に連動する「包括的地域評価（Comprehensive Area Assessment: CAA）」という仕組みが、自治体の裁量権拡大という近年のイギリス地方分権改革の動向にそぐわないとみなされていることに起因する部分が多い。

（5）次に、イギリスにおける自治体外部監査にかかわる作用法的検討、具体的には自治体の財務会計行為に関する判例の検討・分析を行った結果、以下のような特徴が明らかとなった。イギリスの自治体の財務会計行為に関する法的統制においては、受託者の義務

（fiduciary Duty）が一定の役割を担っている。しかもそれは、政治的な概念ではなく、法的統制理論として位置付けられている。さらに沿革的に見ると、受託者の義務は、必ずしも19世紀初頭から今日に至るまで、全く内容が変化しないというものではなく、時期により性質に変容がみられる。まず19世紀前半においては、公共信託理論を前提とすると思われる受託者の義務が、衡平裁判所における自治体の裁量的財務会計行為の合理性審査の基準として機能していた。但しここで留意すべきは、衡平裁判所が実際に審理しているのは、自治体の当該行為が授權法の権限の範囲を逸脱し又は濫用していないか否かであり、その意味では、今日のイギリス行政法における権限超越（ultra vires）の法理との親和性が当初から存在していた点である。

しかしながら、権限超越の法理が自治体の行政活動に関する主たる統制法理として台頭した19世紀末以降も、財務会計行為に関する統制法理として、受託者としての義務を提示する判例がいくつか存在する。そしてそれらを検討した結果、イギリスにおける自治体の財務会計行為に関する司法統制のアプローチとしては、まず第一に、財務会計行為とその他の行政活動に対する裁量統制に差異を認めず、前者に対しても後者の場合と同様に、受託者の義務を考慮することなく、自治体の権限にのみ着目しその逸脱や濫用の有無を審査する単純な権限超越の法理の適用というアプローチ、第二のアプローチとして、自治体の裁量的財務会計行為の適否についても基本的には他の場合と同様に権限超越の法理に帰結させて判断するのであるが、当該財務会計行為について、自治体にレイト納税者に対する受託者の義務が想定できる場合には、レイト納税者の利益に対する配慮を要し、その配慮を欠いた場合（すなわち受託者としての義務に違反した場合）には、当該財務会計行為は権限超越に当たり違法であるとするアプローチ（この場合、受託者の義務は、財務会計行為に裁量権の逸脱ないし濫用にあたるような不合理が認められるかを判断する際の考慮要素の一つとして、権限超越の法理に包摂される。）そして第三のアプローチとして、自治体は、レイト納税者との関係において受託者としての義務を負っており、その義務に違反した場合、裁量的財務会計行為は違法となるという考え方である（この場合には、理論的には、自治体の財務会計行為が違法となる場合として、権限超越に該当すると判断された場合とは別に、受託者としての義務に違反した場合も想定し得るということになる。）の三つの類型が存在することが明らかとなった。このうち、第三野アプローチを採用する判例理論は今日の視点から見ると一過性のものであるが、第二のアプローチは21世紀に入っても採用されていることが明らかとなった。さらに

受託者の義務として裁判所によって要求されているのは、たとえば、レイト納税者と行政サービスの受け手の間における相互の利益に関する比較衡量である。そしてこれはいわゆる資源再配分のあり方という政策的裁量にかかわる事項である。それゆえ、原則として、行政活動の実体的事項に立ち入らないとする司法審査制度では、受託者の義務が適用される領域は、歴史的にみると徐々に狭くなっているといえるが、今日においてもなお、いわゆる誤った慈善事業と呼ばれる場合や、明らかに不合理な政策に基づく財務会計行為に関しては、受託者の義務を措定した上で、その義務に違反したことを理由として、裁量権の逸脱ないし濫用を認定し、権限踰越とする、第二のアプローチを通じて受託者の義務が現れる場合もあることが明らかとなった。

(6) なお、本研究では、イギリスの地方行政に対する統制法理に関しては、財務会計行為についての研究に主眼を置いたため、たとえば、人権等、住民の権利利益保護という視点からの自治体の活動に対する統制理論についての検討は、必ずしも十分ではなかった。今後は、本研究で得た知見を前提として、こうした事柄についても研究を行い、より包括的な地方行政法理論の構築に取り組みたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計4件)

長内祐樹、「住民訴訟の継続中にその市の損害賠償請求権を放棄する市議会の議決を違法とした原審の判断に違法があるとされた事例(さくら市(旧氏家町)浄水場住民訴訟上告審判決)最判平成24年4月23日第二小法廷判決」単著、査読無、早稲田法学88巻1号、2013年、147頁~165頁

長内祐樹、「イギリスにおける自治体外部監査の制度的特徴」単著、査読無、日本地方自治学会編『「地域主権改革」と地方自治(地方自治叢書24)』(2012年、敬文堂)、79頁~110頁

長内祐樹、「自治体の広域化と地方自治市町村の基礎自治体化及び道州制を中心として」単著、査読無、法律時報84巻3号、2012年、41頁~45頁

長内祐樹、「自治体に対する外部監査制度の法と仕組み(1) 英国におけるオーディターによる自治体外部監査制度 その沿革と特質」単著、査読無、金沢法学54巻1号、2011年、19頁~74頁

[学会発表](計2件)

長内祐樹、「平成24年4月23日最高裁第二小法廷判決(さくら市公金違法支出損害賠償請求事件)」早稲田行政法研究会、2012年5月26日、早稲田大学(東京都)

長内祐樹、「自治体に対する外部監査制度の法と仕組み(1) その歴史的沿革」北陸公法判例研究会、2011年4月30日、石川県四高記念文化交流館(石川県)

[図書](計2件)

大久保規子編著、野口貴公美、野呂充、角松生史、北村和生、寺田友子、岡田正則、長内祐樹、大橋真由美、ぎょうせい、『自治体政策法務講座 第3巻 争訟管理』、2013年、179頁~213頁

榊原秀訓編著、田中孝和、岡田章宏、上田健介、友岡史仁、庄村勇人、萩原聡央、長内祐樹、和泉田保一、洞澤秀雄、山本寛英、日本評論社、『行政サービス提供主体の多様化と行政法 イギリスモデルの構造と展開』、2012年、181頁~204頁

6. 研究組織

(1) 研究代表者

長内 祐樹(OSANAI HIROKI)
金沢大学・法学系・准教授
研究者番号：00579617

(2) 研究分担者

該当者なし

(3) 連携研究者

該当者なし