

韓国の地方自治法制における自己統制に関する考察

崔 哲 豪 (著・訳)

田 中 孝 男 (監訳・コメント)

I 序 論

地方自治法制における自己統制とは、地方自治団体^(監訳者注1)が行政業務を適切に実行していくための原則や手続を定め、地方自治団体の全ての行政機関がその原則に基づいて業務を遂行していくように監督・監査することであり、地方自治団体の内部統制ともいう。韓国の「地方自治法」等では、法定の用語として自己統制という用語はなく、「公共監査に関する法律」(以下「公共監査法」という。)で内部統制という用語が規定されている。

「公共監査法」は、“中央行政機関、地方自治団体、公共機関の独自の監査機関の構成及び運営等に関する基本的な事項及び効率的な監査システムの確立に必要な事項を定めることにより、中央行政機関、地方自治団体、公共機関の内部統制制度を拡充し、その運営の適正性、公正性及び国民に対する責任を確保することに貢献すること”を目的とする(第1条)。「公共監査法」の目的条項で規定している内部統制は自己統制と同一の概念ではなく、内部統制は自己統制の一部を構成するものといえる。つまり、自己統制は、地方自治団体の執行機関、議決機関、住民による統制を含む概念であるのに比べて、内部統制は、自己統制のうち地方自治団体の執行機関(監査機関)による自己統制という概念であると思われる。現在韓国では、学界でも実務界でも地方自治団体の自己統制や内部統制などに関する概念を整理している文献や見解はないものとみられる。また、「公共監査法」

(監訳者注1) 韓国の地方自治を担う法主体をいう。日本の「地方公共団体」に相当する。また、地方自治団体は、日本の都道府県に相当する広域自治団体(特別市、広域市及び道並びに特別自治道及び特別自治市。以下では「市・道」と表示する。)と、日本の市町村・特別区に相当する基礎自治団体(市、郡及び自治区。以下では「市・郡・自治区」と表示する。)で構成される。市・道の長は「市・道知事」と表示する。

では、内部統制ないし自己統制に関連して自己監査^(監訳者注²)という制度を規定している。自己監査とは、“中央行政機関、地方自治団体、公共機関の監査機関の長が、その所属している機関（当該機関の所属機関及び管轄団体を含む。）及びその機関に所属する者の全ての業務と活動等を調査・点検・確認・分析・検証し、その結果を処理すること”と定義している（第2条第1号）。

この自己監査の定義によれば、自己監査は、地方自治団体の監査機関による監査が主な内容となっているもので、地方自治団体の自己統制、とくに内部統制の一つの手段として構成されるものである。地方自治法制の下で、自己統制の目的を達成するためには、（1）統制に関わる法規の整備、（2）統制に伴うリスク評価と対応、（3）統制活動の保障、（4）情報の伝達、（5）監視活動等を規定していなければならない。

本稿では、地方自治法制及び関連規定における自己統制に関して、地方自治団体に対する監査、そのうち自己監査を主な内容として、（1）地方自治団体に対する監査の一般論を考察し、（2）地方議会の地方自治団体の長に対する統制、（3）地方自治団体の監査委員会制度、（4）地方自治団体の自己監査等について検討する。

II 地方自治団体に対する監査制度

1. 自己統制としての地方自治団体に対する監査

地方自治団体に対する監査は、地方自治団体に対する監督手段ないし統制手段の一つである⁽¹⁾。現行法上、地方自治団体に対する監査は、国などによる外部監査と地方自治団体が自ら行う内部監査に分けることができる⁽²⁾。一般的に地方自治団体の自己統制であるとすれば執行機関（監査機関）による内部監査が代表的なものであるとして、この内部監査は自己監査と同一の概念であるといえることができる。自己制御の手段としてみて、その中で執行機関による監査を自己監査ということもある。地方自治団体に対する監査は、自治団体の過誤を自ら是正するという意味において、自己統制の中で内部監査が地方自治

（監訳者注²）直訳は「自体監査」であるが、当該制度が、日本における地方公共団体の組織自身による監査に相当することを考慮して、「自己監査」の訳語をあてることとする。

（1）金裕煥「地方自治団体に対する監査の再検討」行政法研究第7号（2001年）52頁以下。

（2）洪井善『新地方自治法』（博英社、2015年）644頁。

の理念に近いことから、地方自治団体の内部に対する過度な国家監督権の行使は制限されなければならない、地方分権化が促進されている現時点においては地方自治団体の機関による監査への大幅な転換が必要である⁽³⁾。しかし、とくに地方財政において不正など問題が発生するとき、地方自治団体自身の監査に任せるよりは、国の監査などの外部監査を行うのが妥当であるという主張も多数ある。これは、地方議会の監査機能がきちんと作動せず、地方自治団体の執行機関の内部監査機関の独立性の不足と専門性の欠如により、深みのある監査となっていないためであるというものである⁽⁴⁾。このように地方自治団体に対して外部監査を行う場合には、自治権の保障の観点から、地方自治権を本質的に侵害することはできないという限界が存在する。

2. 地方自治団体に対する監査の分類

(1) 外部監査

1) 監査院の会計検査と職務監察

国の機関の監査院は、「憲法」及び「監査院法」により地方自治団体の会計を監査し、当該事務と地方自治団体の公務員の職務について監察する⁽⁵⁾。

一方、「監査院法」第22条及び第24条⁽⁶⁾は、地方自治団体の事務について、国家委任事務であれ自治事務であれ関係なく、全てが監査院の監査対象であると規定している。しかし、監査院が、地方自治団体の自治事務まで監査するのは、「憲法」が規定する地方自治の保障を侵害する可能性がある。監査院が地方自治団体に対し

(3) 白鍾仁「地方自治団体監査についての考察」東北亜法研究第5巻第1号(2011年5月)319頁。

(4) 金南哲「地方自治団体監査体系の改善に向けた法的課題」公法研究第38集第1号(2009年10月)388頁。

(5) 「憲法」第97条 ①国家の歳入・歳出の決算、国及び法律で定める団体の会計検査と行政機関及び公務員の職務についての監察を実施するために、大統領所属の監査院を置く。

「監査院法」第20条 監査院は、国家の歳入・歳出の決算を検査し、会計を常時検査・監督し、行政機関及び公務員の職務を監察する。

(6) 「監査院法」第22条(必要な検査事項) ①監査院は、次の各号の事項を検査する。

1. 国家の会計

2. 地方自治団体の会計

「監査院法」第24条(監察事項) ①監査院は、次の各号の事項を監察する。

1. 政府組織法及びその他の法律によって設置された行政機関の事務と当該機関に所属する公務員の職務

2. 地方自治団体の事務と当該機関に所属する地方公務員の職務

全面的な監査をしながら自治事務の処理に対してその合法性だけでなく合目的性まで監査することについて、全国市長・郡守・区庁長協議会は、そのような監査行為は「地方自治法」⁽⁷⁾上の権限なしに行われたもので、地方自治団体の自治事務に対する合目的性まで監査できる根拠となる「監査院法」第24条の関連規定は、「憲法」が保障する地方自治権の本質を侵害し違憲であるという理由で、憲法裁判所に監査院の監査を取り消すことを要求する権限争議審判を請求したことがあった。

これに対して憲法裁判所は、「監査院法」は地方自治団体の委任事務や自治事務の区別なしに合法性の監査だけでなく合目的性の監査も許容しているものとみられるので、監査院の地方自治団体に対するこの事件の監査は、法律上の権限なく行われたのではないし、「監査院法」で、地方自治団体の自治権を尊重することができる装置を設けていること、国家財政支援に相当の部分依存している地方財政の現実、独立性や専門性が保障されていない地方自治団体の自己監査の限界などによる外部監査の必要性まで勘案すると、この事件の関連規定が地方自治団体の固有の権限を有名無実とするほど過度な制限をすることにより地方自治権の本質的な内容を侵害したとはみることはできないと判示した⁽⁸⁾。

監査院は、監査の結果指摘された問題点に対して該当する地方自治団体には是正・改善等の措置をとるように要求しているが、毎年類似・同一の問題が繰り返されて指摘されている状況である。2001年から2010年までに地方自治団体に対して、86事項を監査した結果、1,890件の違法不当な事例が発見された。繰り返し指摘された事項を会計検査と職務監察と分けてみると、会計検査事項は1,005件（53.3%）であり、職務監察事項は881件（46.7%）であった⁽⁹⁾。

(7) 「地方自治法」第169条（違法・不当な命令・処分の是正） ①地方自治団体の事務に関するその長の命令や処分が、法令に違反し、又は著しく不当で公益を害すると認められれば、市・道については主務部長官が、市・郡及び自治区については市・道知事が、期間を定めて書面では是正するよう命じ、その期間に履行しない場合、これを取り消し、又は停止することができる。この場合、自治事務に関する命令や処分については法令を違反するものに限る。（監訳者補足：「主務部長官」は日本の主務大臣に相当する）

②地方自治団体の長は、第1項による自治事務に関する命令や処分の取消し又は停止に対して異議があれば、その取消処分又は停止処分の通報を受けた日から15日以内に大法院に訴えを提起することができる。（監訳者補足：「大法院」は日本の最高裁判所に相当する）

(8) 憲裁決2008年5月29日（2005憲ラ3）。

(9) 監査院『地方行政監査（白書）』（2013年）39～40頁。

2) 国政監査

国会は、「憲法」⁽¹⁰⁾及び「国政監査及び調査に関する法律」に基づき、地方自治団体に対して国政監査を実施することができる。「国政監査及び調査に関する法律」第7条は監査の対象を規定し、その第2号において、地方自治団体のうち特別市・広域市・道が委任を受けて処理する国家委任事務と、国が補助金など予算を支援した事業を国政監査の対象としている。また、同法第7条の2は、地方自治団体について国政監査を行うときには、2以上の委員会が合同とした班を構成して、これを行うことができると規定している。

3) 国などの地方自治団体に対する指導・監督

「地方自治法」は、地方自治団体の長が委任を受けて処理する国家事務や市・道の事務に対して、主務部長官又は市・道知事の指導・監督を受けることとしており⁽¹¹⁾、また、行政自治部長官^(監訳者注3)や市・道知事は、法令に違反した地方自治団体の自治事務の処理に関して、報告を受け、又は書類・帳票若しくは会計を監査することができる⁽¹²⁾。国などによる地方自治団体に対する指導監督は、監査院の監査等が実施された場合は、従前の監査結果を活用しなければならず、他の国家機関の監査と同じ期間と一緒に実施できるようにしている⁽¹³⁾。「地方自治法」第171

(監訳者注3) 行政自治部は日本の総務省に、行政自治部長官は日本の総務大臣に相当する。

(10) 「憲法」第61条 ①国会は、国政を監査したり、特定の国政課題について調査したりすることができる。これに必要な書類の提出又は証人の出席と証言若しくは意見の陳述を要求することができる。

(11) 「地方自治法」第167条(国家事務や市・道の事務の処理についての指導・監督) ①地方自治団体やその長が委任を受けて処理する国家事務に関して、市・道にあっては主務部長官の、市・郡及び自治区にあっては第一次に市・道知事の、第二次に主務部長官の指導・監督を受ける。
②市・郡及び自治区並びにその長が委任を受けて処理する市・道の事務に関しては、市・道知事の指導・監督を受ける。

(12) 「地方自治法」第171条(地方自治団体の自治事務に対する監査) ①行政自治部長官や市・道知事は、地方自治団体の自治事務に関して報告を受け、又は書類・帳票若しくは会計を監査することができる。この場合、監査は、法令違反事項についてのみ実施する。
②行政自治部長官又は市・道知事は、第1項による監査を実施する前に、当該事務の処理が法令に違反するかどうか等を確認しなければならない。

(13) 「地方自治法」第171条の2(地方自治団体に対する監査手続等) ①主務部長官、行政自治部長官又は市・道知事は、監査院の監査等が実施された事案については、新しい事実が発見されたり重要な事項が漏れたりした場合等大統領令で定める場合を除いては、監査対象から除外し、従前の監査結果を活用しなければならない。

②主務部長官及び行政自治部長官は、次の各号のいずれかに該当する監査を実施しようとするときは、地方自治団体の監査を受ける負担を減らし、監査の効率性を高めるため、同じ期間に、一緒に監査を実施することができる。

1. 第167条による主務部長官の委任事務監査
2. 第171条による行政自治部長官の自治事務監査

③第167条、第171条及び前項による監査についての手続・方法等必要な事項は、大統領令で定める。

条及び第171条の2によって、地方自治団体に対して行う監査の手續と方法等に関する事項を規定するため、「地方自治団体に対する行政監査規定（大統領令）」（以下「行政監査規定」という。）が制定されている。行政監査規定は、監査の種類⁽¹⁴⁾と監査計画の樹立⁽¹⁵⁾、監査の周期⁽¹⁶⁾、監査期間などを規定しているので、主務部長官、行政自治部長官、市・道知事は、この行政監査規定に基づいて地方自治団体に対して監査を実施しなければならない。

2006年に行政安全部長官（現：行政自治部長官）などが、「地方自治法」第171条を根拠としてソウル特別市のほぼ全ての自治事務を監査対象として監査を実施したことがあった。これについて、ソウル特別市が、具体的にどのような自治事務がどのような法令に違反するかどうかを明らかにしないまま実施した合同監査は、旧「地方自治法」第158条ただし書（現「地方自治法」第171条第1項ただし書⁽¹⁷⁾）

-
- (14) 「行政事務監査規定」第3条（監査の種類） 主務部長官、行政自治部長官又は市・道知事が実施する監査は、次の各号のとおり区分する。
1. 政府合同監査：主務部長官と行政自治部長官が、法第171条の2第2項により、地方自治団体について同じ期間に一緒に実施する監査
 2. 市・道の総合監査：市・道知事が市・郡及び自治区の監査対象の事務の全般について実施する監査
 3. 特定監査：主務部長官、行政自治部長官又は市・道知事が、地方自治団体の監査対象の事務のうち、特定の分野に対して実施する監査
 4. 服務監査：行政自治部長官又は市・道知事が、法第167条、第171条及び第171条の2による監査対象となる地方自治団体に所属する者が、監査対象となる事務と関連し、法令と職務上の命令を遵守しているかどうか等その服務について実施する監査
- (15) 「行政事務監査規定」第4条（監査計画の樹立等） ①主務部長官、行政自治部長官又は市・道知事は、監査をしようとする場合は、次の各号の事項を含む年間監査計画をあらかじめ樹立しなければならない。
1. 監査事項
 2. 監査の目的及び必要性
 3. 監査の種類と監査対象となる地方自治団体
 4. 監査の範囲
 5. 監査期間（監査活動の遂行期間と第18条第2項により監査結果に含まれる懲戒等の処分要求や措置事項を決定する期間のことをいう。以下同じ。）と監査人員
 6. そのほか監査に必要な事項
 - ②主務部長官、行政自治部長官又は市・道知事は、第1項による年間の監査計画に含まれていない監査をしようとする場合には、第1項各号の事項が含まれた監査計画を別途樹立しなければならない。
 - ③主務部長官又は市・道知事は、第1項及び第2項により監査計画を樹立したときは、遅滞なく行政自治部長官に通報しなければならない。
- (16) 「行政事務監査規定」第9条（監査の周期） 主務部長官、行政自治部長官又は市・道知事は、第4条の年間監査計画に従って監査を実施しつつ、政府合同監査と市・道の総合監査は、2年の範囲で主務部長官、行政自治部長官又は市・道知事が定める期間ごとに定期的を実施する。ただし、主務部長官、行政自治部長官又は市・道知事は、監査人員、監査対象となる事務の特性及び監査対象となる地方自治団体の条件などを考慮し、政府合同監査と市・道総合監査の実施の周期を別に定めることができる。
- (17) 条文については、注(12)を参照。

で、自治事務の場合、“法令に違反した場合”のみに監査をすることができるという監査開始の要件を全く満たしていないので、「憲法」及び「地方自治法」により付与された地方自治権を侵害するとして、憲法裁判所に権限争議を請求した事件があった。

これに対して憲法裁判所は、“……地方自治団体の自治事務に対する事前的・包括的な政府合同監査に対して行政安全部長官等が監査の実施を通告した事務は、ソウル特別市のほぼ全ての自治事務を監査対象にしているので事実上被監査対象が特定されないし、行政安全部長官等は合同監査実施計画を通告するとき、具体的にどのような自治事務がどのような法令に違反するかどうかを明らかにしなかったため、これは旧「地方自治法」第158条ただし書の規定上の監査開始の要件を全く満たしていないものとみられ、「憲法」及び「地方自治法」により付与されたソウル特別市の地方自治権を侵害した”と判示したことがある⁽¹⁸⁾。

(2) 内部監査

「地方自治法」上、地方自治団体に対する内部監査は、次の2つに分けることができる⁽¹⁹⁾。①地方議会による行政事務監査と調査（「地方自治法」第41条等）、②執行機関による自己監査（自己監査規則）等である。

(3) 住民監査請求

地方議会は、地方自治団体の機関構成要素であるため、地方議会が行う監査も‘内

(18) 憲裁決2009年5月28日（2006憲ラ6）。

(19) 金南哲「地方自治団体に対する監査の法的問題」地方自治法研究第5巻第2号（2005年12月）13頁以下参照。

部監査’といえる⁽²⁰⁾が、「地方自治法」第16条の住民監査請求⁽²¹⁾については、監査を請求する主体は一定数以上の住民であるものの、監査を行う主体は、市・道では主務部長官、市・郡・自治区では市・道知事であるため、外部監査とする見解⁽²²⁾もある。しかし、住民監査請求や住民訴訟制度は、住民が主導する地方自治団体に対する強力な牽制装置であるので、地方自治団体の自己監査に含めるのが妥当である⁽²³⁾。

3. 地方自治団体に対する監査の評価

(1) 意義

現行「地方自治法」は、地方自治団体の自治事務においてもそれが法令を違反した場合、国や広域自治団体が監督をすることができるようにしているが、自治事務は当

(20) 金成浩・姜在圭『地方自治団体監査の実効性確保方案（監査院研究報告書）』（2002年）122頁以下。

(21) 「地方自治法」第16条（住民の監査請求）①地方自治団体の19歳以上の住民は、市・道は500人、第175条による人口50万以上の大都市は300人、その他の市・郡及び自治区は200人を超えない範囲で、その地方自治団体の条例で定める19歳以上の住民数以上の連署により、市・道にあっては主務部長官に、市・郡及び自治区にあっては市・道知事に、その地方自治団体とその長の権限に属する事務の処理が、法令に違反するか、公益を著しく害すると認められれば、監査を請求することができる。ただし、次の各号のいずれかに該当する事項は、監査請求の対象から除外する。

1. 捜査や裁判に関与することとなる事項
2. 個人のプライバシーを侵害するおそれがある事項
3. 他の機関で監査をし、又は監査中の事項。ただし、他の機関で監査した事項であっても、新たな事項が発見されたり、重要事項が監査で欠落されたりした場合及び第17条第1項により住民訴訟の対象となる場合には、この限りでない。
4. 同一の事項に対して第17条第2項各号のいずれかに該当する訴訟が進行していること、またその判決が確定した事項

②第1項による請求は、事務処理があった日や終わった日から2年が過ぎれば、提起できない。

③主務部長官又は市・道知事は、監査請求を受理した日から60日以内に監査請求された事項について、監査を終えなければならず、監査結果を請求人の代表者及び当該地方自治団体の長に書面により通知し、公表しなければならない。ただし、その期間に監査を終わらせることが困難な正当な事由があれば、その期間を延長することができる。この場合、これを事前に請求人の代表者や当該地方自治団体の長に知らせて公表しなければならない。（監訳者補足。条文に出てくる第17条は、住民訴訟の規定である）

(22) 崔祐溶「住民参加監査制の制度設計診断」地方自治法研究第8巻第2号（2008年6月）172頁以下。

(23) 金成浩「地方自治団体の自己監査運営実態と課題」『国政課題討論会発表論文集』（監査院、2009年5月）2頁。

該地方自治団体の固有事務に関する事なので、国や広域自治団体などの外部機関が監督できるようにするよりは、当該地方自治団体が自主的に監査できるようにすることが地方自治の理念や自治権保障にふさわしいものである。

(2) 外部監査

外部監査については、監査主体については国会、主務部処^(監訳者注4)、行政自治部や広域自治団体等数多くの外部機関による監査が行われていて過多となっており、監査項目についても、国会、主務部処、行政自治部が同一事項につき重複監査を行うなどの二つの否定的評価があった⁽²⁴⁾。また、「地方自治法」は自治事務については法令違反事項についてのみ監査することができるようにしているのに比べ、「監査院法」では自治事務についても法令違反だけでなく合目的性まで監査できるようにして地方自治権を侵害すると解する余地がある。したがって、自治事務に対する外部監査は法令違反事項についてのみ可能とするように「監査院法」を改正する必要がある。

(3) 内部監査

監査職員は執行機関の行政職公務員が循環補職^(監訳者注5)により任命されているので、専門性が不足して監査が充実しないし、任期が定められているわけでもない。また、監査部署が地方自治団体の長の所属となっていて独立性が不足しているという点が指摘されている。これに対する改善案として、監査機関として独立性を確保するために合議制の監査委員会を導入して、監査職員については監査職類を導入して任用し、監査職員に対する任期制も導入すべきである。

(4) 小 結

地方自治の理念である自治権を保障するという次元では、地方自治団体の監査は、内部監査と自己監査が最も望ましいものであり、地方自治団体の自己監査が公正かつ適切に作用するためには、自己監査の組織と体系が整っていなければならないということを前提とする⁽²⁵⁾。監査に対する客観的な信頼度を高め、監査の専門性を確保す

(監訳者注4) 主務部処とは、日本の主務省庁に相当する。

(監訳者注5) 頻繁な補職（具体的な職務の発令、人事異動）のことをいう。

(24) 文尚徳「地方自治と監査」行政法研究第42号（2015年7月）161頁。

(25) 文尚徳・前掲論文164頁。

るために地方議会の所属とする独立的な行政委員会の性格を持つ監査委員会を設置する案や、地方自治団体の外部から法律や行政の専門家を採用して地方自治団体を監査する制度を導入する必要があるとする見解もある⁽²⁶⁾。

4. 地方自治団体に対する監査の一般原則

(1) 監督機関の地方自治団体に親和的な監査

国などの監督機関が地方自治団体に対して監査をするときは、地方自治団体に親和的に行われることが要求される⁽²⁷⁾。これは、憲法上の地方自治権の保障から導き出すことができる一般原則として、国と地方自治団体との関係において、国は地方自治団体に親和的な姿勢を維持しなければならないという原則をいう。

(2) 監査における補充性の原則

地方自治と関連して、補充性の原則は、事務配分において地方自治団体に、国に対する優先性を認める⁽²⁸⁾。したがって、地方自治団体に対する監査が、国による監査と地方自治団体の自己監査が競合する時には、国による監査は地方自治団体による自己監査を補完する役割をしなければならない。これは、地方自治団体に対する監査は一次的に地方自治団体の次元で遂行することを原則として、これを通してでは監査の目的を達成しにくいとき、中央政府又は監査院が補充的な監査権を行使するようにすることで、自治の理念に立脚して重複監査や過度な監査の問題を解消できるものである。ただ、独自監査では所期の目的達成が困難であったり、中央政府と密接な関連があったりする特定事案については、中央政府が監査権を行使できなければならない。

(26) 白鍾仁「地方分権強化に向けた法的課題」地方自治法研究第3巻第1号(2003年6月)47頁。

(27) 洪井善・前掲書625頁、金裕煥・前掲論文注(1)53頁参照。

(28) 金裕煥・前掲論文注(1)57頁以下参照。

Ⅲ 地方議会の地方自治団体に対する統制

1. 意義

地方議会の主要な機能の一つは、執行機関に対する統制機能を行行使することである。地方議会による執行機関の統制を、行政統制を中心に議論するならば、書類の提出要求、行政事務監査及び行政事務調査、行政事務処理の報告と質問応答、決算の承認等をその内容とする。

2. 書類提出要求

(1) 意義

地方議会の本会議や委員会は、議決により案件の審議と直接関連した書類の提出を、地方自治団体の長に要求することができる⁽²⁹⁾。地方議会の書類提出要求権は、地方議会の情報アクセス権のためのものである⁽³⁰⁾。

(2) 要求権者と手続

書類提出の要求権者は、地方議会本会議と委員会であり、個別の地方議会議員ではない。委員会が書類の提出を要求するときは、議長にこれを報告しなければならない⁽³¹⁾。

(3) 相手方と対象

書類の提出要求は、地方自治団体の長に対して行う。また、書類提出は、書面、電子文書又はコンピュータの磁気テープ・磁気ディスク、その他これと類似の媒体に記録された状態やコンピュータ・ネットワークに入力された状態ですよう要求することができる⁽³²⁾。

(29) 「地方自治法」第40条第1項。

(30) 洪井善・前掲書288頁。

(31) 「地方自治法」第40条第2項。

(32) 「地方自治法」第40条第4項。

(4) 拒否

書類提出要求に対して、「地方自治法」は明文により拒否することができないという規定を置いてはいないが、地方自治団体の長は、地方議会の書類提出要求を拒否することができないと考えなければならない⁽³³⁾。

3. 地方議会の行政事務監査・行政事務調査

(1) 行政事務監査と行政事務調査の意義

地方議会は、毎年1回、その地方自治団体の事務について、市・道では14日の範囲で、市・郡及び自治区では9日の範囲で、監査を実施する。地方自治団体の事務のうち特定の事案に関しては、本会議の議決により、本会議や委員会が調査することができる⁽³⁴⁾。

毎年第1回定例会議の会期中に実施する行政事務監査とは違って、行政事務調査は、特定事案については、随時実施することができる。地方自治団体の事務のうち特定の事案に対する行政事務の調査を行うためには、議員3分の1以上の連署による調査の発議がなければならない⁽³⁵⁾。地方議会が閉会中又は休会中の場合、調査の発議があれば地方議会の開会又は再開の要求が必要になると解される。

地方自治団体の事務に対する地方議会の監査は、当該地方自治団体の条例で定めるところにより毎年定例会議の会期内に実施する⁽³⁶⁾。

地方議会の行政事務監査は、本会議又は常任委員会別に監査班を構成して監査する。決算検査委員は、議員と財務管理の専門家で構成されている。

(2) 行政事務監査と調査の計画の樹立

地方議会は、行政事務監査と調査の時期を決定し、これによって行政事務監査及び調査計画書を作成して本会議の承認を得なければならない⁽³⁷⁾。本会議の承認があつ

(33) このような点を考慮して書類提出要求を拒否することができないということを明文で規定する必要があるという見解もある。金炳基『地方自治法注解』地方自治法学会（2004年）219頁。

(34) 「地方自治法」第40条第1項。

(35) 「地方自治法」第41条第2項。行政事務監査は本会議の議決なしになされるが、行政事務調査は本会議の議決として行われるということが異なる。

(36) 「地方自治法施行令」第39条第1項。

(37) 「地方自治法施行令」第39条第2項、第3項。

たときは、行政事務監査者、事務補助者を選任し、その承認に基づいた書類提出と報告などの監査計画書を送達する。

(3) 監査の対象となる事務

行政事務監査権と行政事務調査権は地方議会の権限であって、地方議会議員の権限ではない⁽³⁸⁾。国会や広域自治団体の議会は、広域自治団体や基礎自治団体の自治事務については行政事務監査と行政事務調査の主体ではない⁽³⁹⁾。

地方自治団体及びその長が委任を受けて処理する国家事務と市・道の事務に対して国会と市・道議会が直接監査することにした事務以外は、その監査をそれぞれ当該市・道議会と市・郡及び自治区議会が執行することができる。この場合、国会と市・道議会は、その監査結果についてその地方議会に必要な資料を要求することができる⁽⁴⁰⁾。

(4) 行政監査と行政調査の手續及び罰則

監査又は調査のために必要であるならば、現地の確認をしたり、書類提出を求めることができ、地方自治団体の長又は関係公務員やその事務に係る者を出席させて証人として宣誓させた後証言させるようにしたり、参考人として意見を陳述するように要求することができる。虚偽の証言をした者については告発することができ、書類の提出を要求された者が正当な事由なく書類を定められた期限まで提出しない場合、出席要求を受けた証人が正当な事由なく出席しなかったり、宣誓又は証言を拒否したりした場合には、500万ウォン以下の過料^(監訳者注6)を賦課することができる⁽⁴¹⁾。

(5) 行政事務監査報告と調査報告に対する処理

監査が終了すると、行政事務監査結果報告書を作成してこれを常任委員会別に議長に提出する。この時、報告書には監査の目的と監査実施対象機関を明確に記載し、監査経過、監査実施内容を記載した後、監査結果及び処理意見を主な根拠書類とともに

(監訳者注6) 原語の直訳は「過怠料」である。

(38) 洪井善・前掲書289頁。

(39) 金裕煥「地方自治団体の行政事務に対する監査体系」地方自治法研究第1巻第2号(2002年12月)62頁。

(40) 「地方自治法」第41条第3項。

(41) 「地方自治法」第41条第4項・第5項。

提出する。地方議会は、本会議の議決で監査結果又は調査結果を処理する。地方議会は監査結果又は調査結果に基づいて、当該地方自治団体及びその機関の是正を必要とする事由があるときにはその是正を要求し、当該地方自治団体及びその機関で処理することが妥当と認められる事項は当該地方自治団体及びその機関に移送する。地方自治団体及びその機関は、是正要求を受けたり、移送を受けたりした事項を遅滞なく処理し、その結果を地方議会に報告しなければならない⁽⁴²⁾。地方議会は、送達された是正事項及び処理要求事項を、当該地方自治団体及びその機関から報告を受けて、これを委員会に通報する。

(6) 行政事務処理状況の報告と質問回答

地方自治団体の長及び関係公務員は、地方議会又はその委員会に出席し、行政事務の処理状況を報告し、意見を陳述し、質問に応答することができる。地方自治団体の長及び関係公務員は、地方議会又はその委員会から要求があれば、出席・返答しなければならない。ただし、特別な理由があるときは、地方自治団体の長は、関係公務員に出席・回答させることができる。この「特別な理由」は不確定概念であるため、「特別な理由」の類型を条例で定めて明確化する必要があるという見解がある⁽⁴³⁾。上記地方議会やその委員会に出席して答弁することができる関係公務員は、条例で定める⁽⁴⁴⁾。

4. 地方議会の承認権

(1) 決算承認権

地方自治団体の長は、出納閉鎖後80日以内に決算書と証拠書類を作成して、地方議会が選任した検査委員の検査意見書を添付して、次の年度の地方議会の承認を受けなければならない⁽⁴⁵⁾。

(42) 「地方自治法」第41条の2。

(43) 金柄基・前掲書231頁。

(44) 「地方自治法」第42条。

(45) 「地方自治法」第134条第1項。

(2) 専決処分承認権

地方自治団体の長の専決処分は、遅滞なく地方議会に報告して承認を得なければならない⁽⁴⁶⁾。

5. 地方自治団体の長に対する意見提出権

地方議会は、住民の代表機関として、地方自治団体の執行機関や外部に対してその意見を提示することができる。また、法令により地方議会の意見を義務的に聞くように規定している場合もある。例えば、「国土の計画及び利用に関する法律」第21条第1項によると、特別市長・広域市長・市長又は郡守が都市・郡基本計画を樹立、又は変更するときには、あらかじめ当該特別市・広域市・市又は郡の議会の意見を聞かなければならないと規定している。さらに、「住民投票法」第8条第2項は、国家政策に関する住民投票を、中央行政機関の長が地方自治団体の長に実施要求する場合に、地方自治団体の長は遅滞なくこれを公表して公表日から30日以内にその地方議会の意見を聞かなければならないと規定している。

IV 地方自治団体の自己監査に関する考察

1. 地方自治団体の自己監査の根拠法規

地方自治団体の監査や指導・監督の対象となる事務は自治事務であり、「地方自治法」に規定されている（第9条第2項）。市・道の自己監査機関については、地方自治団体別に自治法規で規定している。広域自治団体のソウル特別市の場合、「ソウル特別市監査委員会の構成及び運営に関する条例」を制定し施行しているし、市・郡・自治区の自己監査機関も、当該市・郡・自治区の条例で規定している。

地方自治団体の自己監査ないし自己統制に関する主な内容は、「地方自治法」だけにその根拠があるのではなく、「公共監査法」もその根拠となる。

「公共監査法」は、中央行政機関、地方自治団体、公共機関の独自の監査機関の構成及

(46) 「地方自治法」第109条第2項。

び運営等に関する基本的な事項及び効率的な監査システムの確立に必要な事項を定めることにより、中央行政機関、地方自治団体、公共機関の内部統制制度を拡充し、その運営の適正性、公正性及び国民に対する責任を確保することに資することを目的として2010年7月1日に施行された。同法第37条に基づき、監査院は、「公共監査法」で規定する事項のほかに、中央行政機関及び地方自治団体の監査機関の長及び監査担当者が自己監査活動をする際に一般的に遵守すべき監査基準及び監査活動規則を規定した「中央行政機関及び地方自治団体自己監査基準（監査院規則第222号）」を制定・実施している。

2. 自己監査の意義と内容

(1) 自己監査の意義

自己監査とは、地方自治団体の執行機関による監査をいう。「公共監査法」第2条第1号では、自己監査を、“中央行政機関、地方自治団体、公共機関の監査機関の長が、その所属している機関（当該機関の所属機関及び管轄団体を含む。）及びその機関に所属する者の全ての業務と活動等を調査・点検・確認・分析・検証し、その結果を処理すること”と定義する。

(2) 自己監査の内容

自己監査は自身による自律的監査であり、自己監査機関及びその監査担当者は、組織内部に位置するが、監査の対象となる組織とは、機能的にも、職務上も、独立しなければならない。自己監査の効果向上させるため、監査に関する専門性と力量を備えなければならない。自己監査にあっては、職務関連活動の適法性ないし妥当性を確認する適法性監査が最も重要である。監査機関の主な機能は、会計検査、職務監察であるといえる。会計検査は公共事業や公的会計処理が適正かどうかを住民に知らせるものであり、職務監察は公務員の綱紀を確立するものである。そして、組織システムの体系と実際の運営を評価するシステム監査、組織の目標で定めたとおりの結果を導出したのかに関する成果監査、監査結果に基づいて将来の改善案に関する提案や勧告案を提示し、その適用・執行の有無を確認する監査などが提示されることがある⁽⁴⁷⁾。とくに、自己監査を含め、監査は、成果の検査を基本要素とするものであるから成果指標

(47) 安榮勳・河東賢『地方自治団体自体（内部）監査制度の韓日比較研究時論』韓国行政学会春季学術発表論文集（2013年12月）5～8頁。

と評価の要素が重要な項目になる⁽⁴⁸⁾。

3. 自己監査機関の設置

(1) 自己監査機関

「公共監査法」第2条においては、①“自己監査機関”とは、“中央行政機関、地方自治団体、公共機関に設置され、内部監査を遂行する機関又は部署をいう”（第5号）とし、②“監査機関の長”とは、“自己監査機関の業務を総括して監査担当者を指揮・監督する者及び第6条第1項による合議制の監査機関をいう”（第6号）とし、③“監査担当者”とは、“自己監査機関に所属して監査活動を遂行する者をいう”（第7号）と規定している。

(2) 監査機関の所属

1) 広域自治団体

合議制の行政機関である監査委員会を設置運営している広域自治団体を除いては、大部分の広域自治団体では監査機関として、独任制の監査官を置いている。この監査官は、通常、被監査部署である執行機関の副団体長の所属となっている。

2) 基礎自治団体

基礎自治団体の場合には、専門に担当する監査機関として、“監査室ないし監査担当官室”を置くところ、専門的に担当する監査機関ではない“企画監査室、企画調整室、広報の監査担当官室、法務の監査チーム”などの監査関連部署を置くところなど、様々に組織を構成している⁽⁴⁹⁾。基礎自治団体では、おおむね副団体長の所属として監査機関を設置していて、監査部署の独立性が保障されていない。

4. 自己監査の種類

地方自治団体の長が本部及びその所属機関に対して実施する行政監査は、他の法令に規

(48) 「監査院法」第30条の2及び第52条により制定された監査院規則である公共監査基準第2条第8号では、成果監査を「経済性・能率性・有効性に対する検討と評価を中心に特定事業や政策について遂行する監査をいう」と規定している。

(49) 文尚徳・前掲論文165頁。

定されるものを除き、総合監査・部分監査・規律監査及び日常監査に区分される。

(1) 総合監査

総合監査は、被監査機関の業務全般について2年に1回以上実施することを原則とする。

(2) 部分監査

部分監査は、被監査機関の業務の一部について、定期又は随時実施する監査であり、地方自治団体の長が必要と認め、特定の行政運営事項及び脆弱な分野の業務に対して実施する特別監査と企画監査を含む。

(3) 規律監査

規律監査は、不正事実・不条理又は服務義務違反が発生し、又は発生するおそれがある部署及び所属公務員に対して随時実施する。

(4) 日常監査

日常監査は、主要業務の処理過程において必要な場合に、決裁権者の決裁に先立ち、監査機関によって予防・指導を目的として実施し、その結果は決裁権者の判断資料として活用される。日常監査の施行に関して必要な細部事項は、機関の長が定める。

5. 監査対象の範囲⁽⁵⁰⁾

(1) 広域自治団体の場合

広域自治団体の場合、一般的に監査官室で監査業務を担当するが、その主要な業務につき、大きく、監査一般業務、調査業務及び倫理業務、苦情処理業務^(監訳者注7)の三分野に分けて担当しているとみることができる。

(監訳者注7) 直訳は「民願」である。これは、広義には、日本の許認可等における「申請」を含むような行政機関に対する特定のサービスを求めること全般を意味するが、本稿の文脈では、日本の制度でいうところの(正式な)苦情処理制度と考えてよいと思われる。

(50) 金成浩・前掲注(23)討論会発表論文38～40頁参照。

1) 監査一般業務

監査一般業務は、監査に関する総合計画の樹立や調整、市・自治区及びその傘下の機関の監査、地方公社・地方公団^(監訳者注8)及び市費・区費の補助を受ける団体に対する監査に関連する事項、監査諮問委員会の運営に関する事項などである。

2) 調査業務及び倫理業務

調査業務及び倫理業務は、主に公務員の不正事実の監察・公職腐敗などの不正事実の処理・措置に関する事務を担当し、それ以外にも地方自治団体の主要施策事項の点検、公職者財産登録及び公職者倫理委員会の運営に関する事項を担当するものである。

3) 苦情処理業務

苦情申立事項の調査・処理、苦情・不条理申告センターの運営、市民監査請求制度及び市民監査官の運営に関する事項などの苦情の調査業務を担当するものである。

(2) 基礎自治団体の場合

基礎自治団体の場合、大部分は、企画監査室で監査業務を遂行している。主に担当する監査業務は、法務及び予算・会計分野に対する監査である。基礎自治団体では、苦情調査と関連した監査業務は遂行していないものとみられる。それ以外の監査業務においては広域自治団体と大きな違いはないものと考えられる。

(監訳者注8) 「地方公企業法」に基づいて設立される地方公社・地方公団をいうが、大まかにいうと、日本でいうところの法定地方三公社（土地開発公社、地方道路公社、地方住宅供給公社）の制度が、韓国では通則法として規定されていると解してよいと思われる。

6. 監査機関の現況⁽⁵¹⁾

内 容		広域自治団体（17市道）
監査機関	団团长所属の合議制の行政機関である監査委員会	ソウル特別市、済州特別自治道、光州広域市、忠清南道など
	副団团长の所属の監査官	上記以外の広域自治団体
監査機関の長として外部の専門家を任用		監査院出身の官僚4（ソウル特別市、京畿道、全羅南道、全羅北道）
		行政自治部出身の官僚3（世宗特別自治市、光州広域市、仁川広域市）
		市民団体出身2（済州特別自治道、忠清南道）
		その他 内部官僚
監査職類の導入		ソウル特別市、済州特別自治道
専門契約職の採用		ソウル特別市、京畿道、済州特別自治道
監査機関の長の人事推薦権		ソウル特別市、京畿道、済州特別自治道
年間監査計画（非公開）		大邱広域市、光州広域市、大田広域市、蔚山広域市、京畿道、慶尚北道、江原道
監査結果の公表（非公開）		ほとんどは、非公開又は要約本の形態として公開
民間委託、補助金など主要公共事業に対する監査を実施		ソウル特別市、済州特別自治道、光州広域市など10市道が実施している
		上記以外の7市道は、未実施
市民監査官導入		14市道で実施

7. 自己監査機関の組織上の独立性

「公共監査法」第7条は、自己監査機関の長の職務活動の独立性を宣言的に規定している。ソウル特別市と済州特別自治道の監査委員会条例は、監査対象となる機関の公務員及び役員・職員として退職した後、2年が過ぎていない者は、監査委員となることができない

(51) 宋ビョングチュン『地方自治団体自治監査の革新方案についての発表文』国会監査制度改善方案forum（2016年8月）22頁を整理したものである。

いと規定している⁽⁵²⁾。

自らの専門担当監査機関を置く地方自治団体（監査官制を採択している市・道及び監査室又は監査担当官室を運営する市・郡・区）は、その監査機関の長を開放型職位⁽⁵³⁾で任用することができる（「公共監査法」第8条）。開放型職位として任用する場合には、人事委員会が任命し、又は委嘱する開放型職位選抜審査委員会（民間委員が3分の2以上）が、試験（原則として書類選考と面接試験によるが必要な場合は筆記試験や実技試験も実施可能）を経て、2～3人を選抜してこれを人事委員会に通知し、人事委員会が優先順位を定めて任命権者に推薦する。団体長は推薦された候補の中から1人を自己監査機関の長として任命する⁽⁵⁴⁾。任期は、5年の範囲で任命権者が定めるものの、最低2年以上となるようにしている⁽⁵⁵⁾。

しかし、職制上、監査官は、団体長の所属又は副団体長の補佐機関として位置しており、

(52) 「ソウル特別市監査委員会の構成及び運営に関する条例」第7条（委員の欠格事由） 次の各号のいずれかに該当する者は、委員となることができない。

1. 「地方公務員法」第31条第1号から第6号までのいずれかに該当する者

（監訳者補足：被成年後見人、破産宣告を受けて復権されない者など地方公務員の欠格事由該当者）

2. 第16条により監査の対象となる機関の公務員及び役職員として退職した後、2年が過ぎていない者

3. 停職以上の懲戒又は問責（第5号による懲戒又は問責は除く。）を受けた日から3年（罷免又は問責による退職の場合には5年とする。）が過ぎていない者

4. 停職未満の懲戒又は問責（第5号による懲戒又は問責は除く。）を受けた日から2年が過ぎていない者

5. 「刑法」第129条から第133条まで、第355条及び第356条に該当する行為で懲戒、問責又は罰金以上の刑罰を受けた者 （監訳者補足：収賄罪関係）

6. 「政党法」による政党の党員

(53) 開放型職位とは、地方公務員法29条の4に規定されたものとして専門性がとくに要求され、効率的な政策樹立のために必要と判断され、公職内部や外部から適格者を任用する必要がある職位を、任命権者等が開放型職位として指定して運営できることをいう。この場合、「地方自治法」など地方自治団体の組織関係法令や条例・規則によって、市・道は5級以上、市・郡・自治区は6級以上の公務員又はこれに相当する公務員として任命できる職位のうち、任期制公務員として補することができる職位は、開放型職位とみなしている。

(54) 「地方自治団体の開放型職位及び公募職位の運営等に関する規定」（大統領令第25751号）第5条～第7条。

(55) 「公共監査法」第9条 ①第8条第1項によって開放型職位とした中央行政機関及び地方自治団体の監査機関の長の任期は、5年の範囲で任命権者が定めるが、最小限2年以上としなければならない。

②中央行政機関及び地方自治団体の監査機関の長、任命権者は、開放型職位に任用された監査機関の長に対して第39条第1項による審査結果及び職務遂行の実績を考慮して、引き続き勤務する必要がある場合には、任用期間が5年を超えない範囲で第1項による任用期間を延長することができる。

その任期を延長するかどうかは任命権者である団体長の裁量によるため、独任制の監査官の職務活動の独立性の保障には限界があり得る。そして、監査担当官は団体長が、一般行政職又は特定職職員などから任命するので、監査担当官は自分と一緒に監査業務をする人を選ぶにもかかわらず推薦権が保障されていない。とくに問題となることは、監査担当者は、監査業務につき普通2～3年勤務した後、元の行政職へ復帰する循環補職であるから、たとえ、「公共監査法」上、監査担当者の勤務成績評定に対する優遇可能条項（第18条）があっても、そのような勤務成績評定に対して優遇するかどうかについての判断権がどこまでも監査対象である執行部の権限であるという点などから、監査担当官ないし監査担当者が被監査部署から独立性を確保するのは、非常に困難といえる。

したがって、地方自治団体による独立した専門的な自己監査が可能となるようにするには、済州特別自治道やソウル特別市が施行しているように、合議制の行政機関である監査委員会制を導入する必要がある。

8. 自己監査機関の予算上の独立性

自己監査機関の予算上の独立は、自己監査機関の実質的な独立性の強化のために重要なことである。「公共監査法」第28条は、地方自治団体の長は、自己監査機関の監査活動に関する予算を編成するときは、自己監査機関の独立性を最大限尊重しなければならないが、監査機関の長及び監査担当者に、大統領令で定めるところに従い、予算の範囲内において、手当その他自己監査に必要な経費を支給することができる」と規定しているが、団体長の裁量によって自己監査機関の予算が確保されていることにより、自己監査機関の独立的な監査活動が十分に行われるのが難しい構造となっている。これについて後述するように、済州特別自治道とソウル特別市の監査委員会の議決事項に予算の項目が入った場合は、一歩進んだものといえることができる。

9. 自己監査に対する評価

自己監査機関による内部監査が独立性の不足や専門性の欠如により、非常に形式的な水準で監査が行われているとの問題が指摘されている⁽⁵⁶⁾。したがって、地方自治団体の公

(56) 孫京植「地方自治団体監査制度の問題点と改善方案（上）」地方行政第52巻第602号（2003年12月）79頁。

務員の不正摘発とこれに相応する是正措置も、自己監査により自浄されることになるよりも、むしろ司法手続に委ねられている現象が多いという点は、自己監査の短所として指摘されている。

それゆえ、自己監査を強化する方案は、監査機関の独立性と専門性を確保することになるべきであろう⁽⁵⁷⁾。これについては、地方監査院を設立し、中央政府及びその傘下の団体に対しては監査院が、地方政府及びその傘下の団体に対しては地方監査院が、監査を遂行するように役割分担をするという見解がある⁽⁵⁸⁾。しかし、地方自治団体の立場では、従来監査院や中央政府から受けている監査を地方監査院から受けることとなり、新たな制度とみることはできない。

地方自治団体による独立かつ専門的な自己監査が可能となるには、済州特別自治道とソウル特別市で施行しているような合議制の行政機関である監査委員会制度を導入するという見解が、前述のとおり望ましい⁽⁵⁹⁾。

V 監査委員会制度

監査委員会を設置及び運営している広域自治団体のうち、済州特別自治道とソウル特別市の監査委員会制度の特徴などを検討する。

1. 済州特別自治道の監査委員会

(1) 監査委員会の設置の根拠法規

「済州特別自治道の設置及び国際自由都市の造成に向けた特別法」（以下「済州特別自治道法」という。）は、自己監査機関として合議制の行政機関である監査委員会を設置・運営するように定める。同法は、自己監査と関連した多数の事項を道条例に包括的に委任しており⁽⁶⁰⁾、これを受け、「済州特別自治道監査委員会の構成及び運

(57) 金裕煥・前掲注(39)66頁。

(58) オ・ヨンギョン、キム・ヨンフン「分権的地方監査体制の構築に関する研究」韓国社会と行政研究第17巻第2号（2006年8月）202頁以下。

(59) 白鍾仁・前掲論文72頁以下参照。

(60) 監査委員会と関連して、済州特別自治道法上、道条例に包括的に委任された事項としては、監査委員会の構成及び運営等に必要な事項（第131条第1項）、監査委員の資格（第131条第2項、第3項）、監査委員会事務局の組織、職務及び運営等に必要な事項（第133条）などがある。

営に関する条例」（以下「**濟州監査委員会条例**」という。）が制定された。「**濟州特別自治道法**」は、自己監査の具体的な方法や範囲、自己監査活動をする際に一般的に遵守されなければならない基準など、自己監査に必要な細部事項は監査委員会の議決を経て、監査委員長が定めることとしている（第131条第5項～第7項）。したがって、濟州特別自治道の監査委員会制度は、法律的な特例に加えて自治法規による自律的な特例まで認められていることになる。

（2） 監査委員の選定及び独立性

濟州特別自治道の監査委員は、監査委員長を含む7人の委員のうち3人は道議会にて推薦し、1人は道教育監が推薦する者を道知事が任命又は委嘱し、残りの3人は道知事が任命又は委嘱する。道議会の推薦者3人については道議会の同意が必要であるが、以外の残りの4人の委員についての道議会の同意は設定されていない。ただし、監査委員長は、監査委員の中で道議会の人事聴聞会とその同意を得て、知事が任命することになっている⁽⁶¹⁾。

このように監査委員の過半数を道知事以外の機関の推薦によることとし、監査委員長は必ず道議会の関与と同意を得るようにしているため、自己監査機関の構成に関する道知事の人事権はそれだけ制限されているといえるので、監査委員会の独立性は保障されているといえることができる。

また、監査担当者である職員についても、濟州特別自治道の場合には、事務局長と職員の任用にあつては監査委員長の「推薦」を受けて道知事が任用することになっているので、監査職員に対する団体長の人事権も一定部分の制約もあつて、これはそれほど監査委員長の人事権についての権限と執行機関からの独立性が保障されているものといえる。この部分は、他の地方自治団体においては、地方自治団体の長が監査担当者を任用するときは、当該監査機関の長又は合議制の監査機関の意見を聞くだけで可能となる点で対比される（「**公共監査法**」第16条第2項）。

この内容を考慮すれば、濟州特別自治道の監査委員会制度は、単純に執行機関の内部的な監査に止まらず、地方自治団体レベルの自治的な監査の性格を持っているといえる⁽⁶²⁾。

(61) 「**濟州特別自治道法**」第132条第1項。

(62) 姜周英「**濟州特別自治道監査委員会の機能強化のための法的争点の検討**」**欧州憲法研究**第14号（2013年12月）338頁以下。

(3) 監査委員会の予算上の独立性

濟州監査委員会条例の内容の中には、‘監査委員会の予算要求’のような項目を監査委員会の議決事項とし得るようにしたものがある。濟州特別自治道法には全くない内容である。

これは、おそらく、監査院の例に準じて導入したもののように見える。「監査院法」は、監査院の議決事項の一つとして、監査院の予算要求の項目を置いている（「監査院法」第13条第1項第13号）。とにかく上記「濟州監査委員会条例」によって、濟州監査委員会は、その組織と運営に要する予算を直接組んで道知事に要求することができるようになった。

濟州監査委員会条例が‘監査委員会の予算要求項目’を監査委員会の議決事項の一つとしてできるようにしたのは、監査機関の予算上の独立性という観点では一層強化されたものといえることができる。

(4) 国家監査の排除

濟州特別自治道は、法律によって外部監査（政府合同監査、所管部処による監査）が禁止されたり、部分的に濟州特別自治道の監査委員会へ依頼されて代替されたりしている⁽⁶³⁾。

(5) 監査委員会の課題

濟州特別自治道の監査委員会は、本庁の組織内に属しておらず、外局のように独立した組織体を構成しているので、職務上の独立的な地位が認められているが、組織（職制）上では、道知事の所属であるということ（「濟州特別自治道法」第131条第1項）と、7人の監査委員のうち道知事が3人の監査委員を任命し、監査委員長もたとえ議会の同意を得て任命するとしても道知事が任命することにより、監査委員会が任命権者である道知事から独立して監査活動をするのは必ずしも容易ではないだろうとみられる。また、「濟州特別自治道法」は、濟州特別自治道所属の公務員ではない

(63) 「濟州特別自治道法」第139条は、監査等に関する特例条項を設けて、国会の国政監査、監査院監査及び「地方自治法」上の住民監査請求事項の場合のほか、中央行政機関の長は、濟州特別自治道に対しては、その行政全般又は特定の政策・事業・業務及び予算等に対する監査を実施することができないと規定している（第1項）。また、中央行政機関の長が、国家事務や国家の補助を受けた事業に対する監査が必要であると認めれば、濟州特別自治道監査委員会に監査を依頼しなければならない（第2項）。

監査委員の任期は3年としながらも（第131条第4項）、濟州特別自治道所属の公務員である監査委員の任期は別に定めがない。このため、公務員の監査委員は、任命権者の道知事により解職されるおそれがあり、解職されれば道知事の所属に復帰する可能性があるため、この監査委員にとっては執行機関に対して厳格な監査活動を遂行することが容易ではない。今後克服されなければならない課題である⁽⁶⁴⁾。

2. ソウル特別市の監査委員会制度

(1) 監査委員会の特徴

従来ソウル特別市は、政務副市長の補佐機関として独任制の監査官を設置し、監査業務を担当してきたが、監査機関が政務副市長の所属であったため独立性が問題となり、2015年7月から、市長直属の合議制の監査委員会と市民監査オンブズマン制度へ変更した。独任制の監査官が監査業務を遂行するときは、監査官1人が監査業務に関する意思を決定する制度であったが、独任制の監査官制度から監査委員会という合議制機関に組織を変更したということは、迅速な行政処理よりも、監査機関がさまざまな委員らの意見をとりまとめて客観的な観点から管理・監督業務を遂行するのがより重要であると判断したものである⁽⁶⁵⁾。このような制度の変更は、「公共監査法」第5条第2項が、地方自治団体の条例で定めるところによって、自己監査機関を合議制の監査機関としても置くことができると規定したことに基づくものである。現在、「ソウル特別市監査委員会の構成及び運営に関する条例」（以下「ソウル特別市監査委員会条例」という。）が施行されている。

(2) 監査委員の選定

ソウル特別市の監査委員会はソウル特別市長の所属として設置され（ソウル特別市監査委員会条例第2条）、委員長を含め3人以上7人以下の監査委員で監査委員会を構成して監査業務を遂行する合議制監査機関である（同条例第4条第1項）。委員長は開放型職位として市長が任命し、委員2人はソウル市議会の推薦を受けて、市長が委嘱する（同条例第2項）。委員の任期は3年で再任することができると規定している

(64) 姜周英・前掲論文345頁。

(65) 金真栄「ソウル特別市監査委員会に関する公法的争点及び改善法案の研究」法学研究第19集第1号（2016年）240頁。

(第5条)。委員は、特別な場合のほか、任期内に本人の意思に反して任用約定が解消されたり、解職されたりしないように、委員の身分を保障している(第8条)。監査委員会の専門性と独立性そして客観性を確保するために外部専門家等を参加させている(第17条)。監査対象機関から職務上に独立して監査を実施するよう、監査委員会には事務機構を設置しており、監査担当公務員は、委員長の推薦を受けて、市長が任命する(第15条)。

このように、ソウル特別市監査委員会条例により、2015年7月13日、ソウル特別市は、委員長を含めた計7人の委員で監査委員会を構成した。そのうち委員長を除く6人の委員は、教授や弁護士、会計士、税理士のような外部専門家である非常任の民間委員が委嘱されている⁽⁶⁶⁾。監査委員会は、監査委員長をはじめ監査委員たちが月2回の定期会議及び随時会議を開き、協議を通じて、監査計画及び監査結果の処理などを審議・議決する構造になっている⁽⁶⁷⁾。

(3) 監査職類(役類)の導入

ソウル特別市では、監査担当官の採用につき監査職類を導入し⁽⁶⁸⁾、一般職の循環補職ではない監査担当職員を採用することができるようにし、監査対象機関からの独立的・専門的な監査活動を保障している。

(4) 監査委員会の予算上の独立性

監査委員会は、必要な予算の議決を要求することができ、その内容は済州特別自治道の監査委員会の場合と類似するものである。

3. ソウル特別市市民監査オンブズマン委員会

ソウル市の監査機関が他の地方自治団体の監査機関と区別される特徴に、市民監査オンブズマン委員会が設置されていることがある。ソウル特別市は、2015年に「ソウル特別市

(66) 文尚徳・前掲論文172頁。

(67) ソウル特別市報道資料(2015年1月20日)より。

(68) 文尚徳・前掲論文172頁。ソウル特別市の監査職類は、現行の地方公務員法とこれに基づく地方公務員任用令の〔別表1〕一般職公務員の職級表(第3条第1項関連)で設定されている行政職群・監査職列・監査職類の分類体系を活用したものである。

市民監査オンブズマン委員会の運営及び住民監査請求に関する条例」を制定し、その第3条で、“ソウル特別市長所属としてソウル特別市の市民監査オンブズマン委員会を置き、委員会は3人以上7人以内の市民監査オンブズマンで構成する”とし、もう一つの合議制の監査機関を設置している。市民監査オンブズマンを導入した理由は、監査機関が特定人の独断により運営されるのではなく、各委員らから様々な意見を聴取して慎重な管理・監督が行われるようにするためである⁽⁶⁹⁾。

市民監査オンブズマン委員会は、‘市民’による監査を強調している。つまり、公務員の違法・不当な業務処理によって提起される苦情を市民の立場で公正に解決するために市民監査オンブズマン委員会を設置したのである。これは、行政活動の一部分に市民が直接的に参加するようにしたものである。しかし、市民監査オンブズマンは、独立した事務機構がなく、支援機能が実質的に不十分で、専門性も不足していると指摘されている。また、「地方自治法」に住民監査請求制度があるので、市民監査オンブズマンは重複する制度であるといえる。

4. 監査委員会の独立性確保のための改善方案

(1) 監査委員会の独立性の確保

監査委員会の長を住民の直接選挙として選出し民主的な正当性を付与すれば、監査委員会の独立性が一層保障されるだろう。地方選挙で監査委員長を地方自治団体の長や地方議会議員とともに住民の直接選挙として選出するのである。しかし、このような案は、現行の「地方自治法」を改正しなくては行えない内容であるので、次善の案として、監査委員長を現行のように地方自治団体の長が一方的に任命するものではなく、地方議会の同意を得て任命するというのも、議論の俎上に載せることができる。

(2) 監査職員の採用権限 — 人事権の保障

「ソウル監査委員会条例」第15条第2項は、“監査担当公務員は、委員長の推薦を受けて、市長が任命する”と規定している。したがって、監査委員長は、実務を担当する職員を採用するとき、推薦権を持ったとしても、最終決定は団体長が行うため、監査委員会に対する人事権の独立性が問題となり得る。監査委員会の監査委員長が、

(69) 金真栄・前掲論文249頁。

監査職員を選抜することができる人事権が付与されてこそ、監査委員会の真の独立性が確保され得る。

(3) 財政権の保障 — 予算の編成権限

「ソウル監査委員会条例」第3条第8号は、監査委員会の機能と関連し、“監査委員会の予算要求及び決算に関する事項は監査委員会が決定”するとしていて、監査委員会の予算編成の独立性を保障しようとしている。「済州監査委員会条例」第25条でも、“自治監査活動に必要な予算編成においては、監査委員会の職務上の独立性が最大限尊重されなければならない”と規定して、消極的ではあるが財政上の権限を付与している。

しかし、監査委員会が予算及び決算に関する事項を決定することと、これを地方自治団体の長に要求して該当予算を貫徹することは、別の事案である。例えば、監査委員会が予算及び決算に関する事項を確定したとしてもこれをソウル特別市長が拒否したり、削減したりすることができるので、これに対する調整規定がない場合、結局、監査委員会は予算や財政においてソウル特別市長に従属するしかない。そして、各地方自治団体の予算編成の権限は、「地方財政法」⁽⁷⁰⁾及び「地方自治法」⁽⁷¹⁾により原則的に地方自治団体の長に付与され、その確定は地方議会がするので、監査委員会が監査委員会条例を根拠として予算を要請することは難しい。結局、監査委員会に対する予算配分や財政に関する事項は、地方自治団体の長と監査委員会の協議によって行われなければならない事案であるにすぎず、監査委員会が独自で決定して配分を要求することはできない⁽⁷²⁾。

したがって、監査委員会の予算については、監査委員会が議決をして自主的に予算を編成することができるように、予算編成権を付与すべきである。

(70) 「地方財政法」第36条（予算編成） ①地方自治団体は、法令及び条例で定める範囲で、合理的な基準によってその経費を算定して予算に計上しなければならない。④地方自治団体長が予算を編成するときは、投資審査結果をもとにしなければならない。

(71) 「地方自治法」第127条（予算の編成及び議決） ①地方自治団体の長は、会計年度ごとに予算案を編成して、市・道は会計年度開始50日前までに、市・郡及び自治区は会計年度開始40日前までに、地方議会に提出しなければならない。

(72) 金真栄・前掲論文248頁。

(4) 監査職類の導入

監査委員会が設置されたとしても、現行のように、監査委員会の職員を、執行機関の公務員につき循環補職の形式で任命すれば、その監査職員は、依然として自分の人事権者である団体長の顔色をうかがい、独立性のある監査業務を行うことができない。したがって、監査職員の採用にあっては、ソウル特別市のように地方公務員任用令における監査職列——監査職類を導入し、それによって監査を専門的に担当する公務員を任用するようにし、その監査職員の人事権は監査委員長が行使できるようにすれば、監査委員会の独立性は、一層保障されよう。

(5) 専門監査官（専門契約職）の採用

自己監査の専門性を確保するためには、監査担当公務員を、弁護士、会計士、IT専門家、NGO活動家など、多様な部門での専門家を契約職又は任期制で採用すべきである。

(6) 市民監査官制の活用

ソウル特別市の市民監査オンブズマン委員会のように市民の参加を積極的に配慮する市民監査官制を一層拡大する必要がある。

VI 地方自治団体の自律的な内部統制システム

1. 意義

自律的な内部統制活動とは、行政自治部が2003年6月24日に、公職不正に対する自己監査の一種として施行した制度で、地方自治団体の公務員の不正を事後に監査し摘発することには限界があることからこのような限界を補完して地方自治団体の自らが不正を常時予防するための活動をいう。すなわち、地方自治団体が設置した青白－eシステム⁽⁷³⁾、自

(73) 「ソウル特別市鍾路区自律的内部統制に関する規則」第2条（定義）第3号は、「“青白－eシステム”とは、地方自治団体が行政業務処理のため運営している多数の行政情報システムを連携して、不正・錯誤の予防プログラムを構築し、公務員自ら行政業務の違法・不当を是正するための自己統制・監視機能を遂行するシステムをいう。」と規定している。

己診断制度、公職者自己管理システムによって、地方自治団体が自ら自律的に内部統制を実施、評価、広報、教育など所属の公務員に対する一連の評価を行う活動である⁽⁷⁴⁾。

とくに青白－eシステムを通して、地方自治団体に使用している5つの行政情報システムのデータを相互に連携させて、業務処理過程で発生する誤りや不正の兆候をシステムが自動的に捕捉することをいう。こうして捕捉された情報は、青白－eホームページのポップアップを通じて、業務担当者・業務管理者、監査部署⁽⁷⁵⁾に同時に通知され、事前に不正や錯誤行政を防止できるようにする制度となっている。

地方自治団体の自律的な内部統制制度については、2013年から行政自治部が、毎年、地方自治団体の自律的な内部統制に関するコンテストを開催し、その評価を通じて、自律的な内部統制について優秀な成果を挙げた地方自治団体及び公務員を選定して褒賞している。

2. 根拠法規

自律的な内部統制制度は、地方自治団体が根拠規定として規則や訓令を制定して施行している⁽⁷⁶⁾。

3. 自律的な内部統制システムの内容：5大行政情報システム

(1) 地方財政分野

給与、所得税の徴収額の横・流用、共有財産管理の不正、法人カードの不正使用、資金管理の不良等の事前防止

(2) 地方税分野

国・公有地の売却後の取得税、高級娯楽場の取得税、財産税に対する重課税の賦課漏れなどの事前防止

(74) 「ソウル特別市鍾路区自律的内部統制に関する規則」第2条(定義)第1号。

(75) 「ソウル特別市鍾路区自律的内部統制に関する規則」第2条(定義)第7号は、「“監査部署”とは、自律的内部統制・管理業務を総括する独自の監査機関をいう。」と規定している。

(76) 自律的内部統制に関する根拠規定としては、2016年11月15日現在、規則は「ソウル特別市鍾路区の自律的内部統制に関する規則」など計238件があり、訓令は「果川市自律的内部統制の運営に関する規程」など計13件が制定されて施行されている。

(3) 税外収入・許認可分野

駐停車違反の過料、道路・河川の占用料の賦課漏れの防止、過誤納金の横領等の防止

(4) 地方人事分野

精勤手当不当受給、懲戒処分者の不当昇進等の事前防止

4. 自己診断（Self-Check）制度

自己診断制度とは、地方自治団体が、不正が発生した事例と行政上の錯誤発生の素地がある業務について自己診断表を活用して担当者、管理者、監査者が事前に点検して、不正及び行政上の錯誤を予防する制度をいう⁽⁷⁷⁾。青白－eシステムとしても確認されない福祉、建築許認可などで発生した不適正な業務のうち担当者や管理者が自己診断表により協業及び業務処理過程を自ら確認・点検し、間違った行政を事前にたただす制度である。

5. 公職倫理自己管理システム

地方自治団体が、所属職員の清廉で透徹した公職倫理観を確立し、腐敗防止及び不正の予防をするため、個人及び部署の倫理活動を体系的に管理することをいう⁽⁷⁸⁾。

6. 褒 賞

2013年からは行政自治部が、毎年、地方自治団体の自律的な内部統制に関するコンテストを開催して、その評価を通じて、広域自治団体と基礎自治団体別に自律的な内部統制の優秀事例を発掘し、該当する地方自治団体や公務員に対して、褒賞、監査の免除等の特典を付与している。

(77) 「ソウル特別市鍾路区自律的な内部統制に関する規則」第2条（定義）第4号。

(78) 「ソウル特別市鍾路区自律的な内部統制に関する規則」第2条（定義）第5号。

VII 結 論

ここまで、韓国の地方自治制度における自己統制を、地方議会の地方自治団体の長に対する統制、地方自治団体の自己監査という側面から議論をして、その役割と機能を検討した。

地方自治団体に対する監査は、地方自治団体に対する監督手段ないし統制手段として使用することができるので、地方自治の理念に照らすと、国の干渉を最小化し、地方自治団体の過誤を自ら是正する機会を与えるという意味で、自己統制ないし内部統制が適当である。ところが、このような地方自治団体の自己統制ないし内部統制を批判する立場からは、地方自治団体の自己統制が徹底せず、統制の専門機関が不足し、専門性のある人材も足りないで、国の統制が必要であるという。この批判は、現在、韓国の地方自治団体の自己統制の現実に照らしてみると、謙虚に受け入れなければならない事実である。

しかし、最近、とくに監査と関連して済州特別自治道とソウル特別市で、独立した地位を持つ合議制の監査委員会を構成して、監査に関する専門知識を備えた専門人材によって内部監査を進めていることは、地方自治団体の自己統制にあって一部前進したと評価することができよう。

結論として、地方自治団体の自己統制ないし内部統制がより徹底的に遂行されるためには、制度の整備も重要であるが、地方自治団体が地方自治の理念に忠実に、自ら自己統制を徹底して自己を浄化するという意思が重要である。しかし、何よりも大事なことは、住民が、地方自治の主役として自己統制を徹底することができるように、常に、地方自治団体の機関を監視して牽制しなければならないことだろう。

(チェ チョルホ (韓国) 清州大学校法学科教授)

(たなか たかお 九州大学大学院法学研究院教授)

【監訳者コメント】田中孝男

〔1〕本論文は、崔哲豪「한국지방자치법제에 있어서 자기통제에 관한 고찰」『地方自治法研究』（韓国地方自治法学会）17巻2号（2017年）掲載予定論文の日本語訳である（原論文の末尾に収録されていた文献リストは掲載を省略した）。

〔2〕著者は、韓国・清州大学校法学科教授（法学博士）で、日本の地方自治法についても研究論文を発表されている。

- [3] また、本論文の原型は、2016年12月2日に九州大学で開催された、韓国地方自治法学会と九州大学の共催によるシンポジウム『日韓（韓日）国際学術会議（テーマ「日韓（韓日）地方自治法制の主要課題と未来」）』における著者の報告である。シンポジウムにおける他の報告についても、日本及び韓国の法律雑誌や紀要等で、順次公表されている。
- [4] 本論文の訳は、著者が原文とともに用意した日本語原稿を基に、監訳者において全文を見直し、原文未訳部分などを追加して翻訳するなどした上で、解説を付したものである。また、本誌での公表については、著者本人及び韓国地方自治法学会から許諾を得ている。
- [5] 韓国の地方自治団体における自己統制（監査制度）に関する日本での検討は乏しく、情報量の多い自治体国際化協会『韓国の地方自治（2015年改訂版）』でさえも、「公共監査に関する法律」（公共監査法）について触れていない（辛うじて済州特別自治道において監査委員会が存在していることが記されているだけである）。監訳者も、田中孝男『自治体法務の多元的統制』（第一法規、2015年）において、韓国の住民監査請求・住民訴訟制度について扱った際に断片的ながら若干、公共監査法に基づく監査制度について触れていた（383～390頁）。ただ、自己統制（内部統制）の制度を包括的に論じているわけではない。本論文は、韓国地方自治行政における自己統制（内部統制）制度の全体像を日本で提示する点で意義深いものと思われる。
- [6] 本論文からは、韓国では、なお課題を残しながらも、済州特別自治道やソウル特別市の監査委員会に見るように、地方における監査や内部統制について、制度化を進め、独立性・専門性を確保しようとする取組を加速化させていることが、うかがえる。
- [7] 日本では、2017年の地方自治法改正で一定範囲の自治体に対して内部統制システムの整備を義務付けた（2020年4月施行）。この内部統制システムの整備や、合議制の監査委員会の構成とその独立性・専門性確保に向けた取組については、韓国の仕組みも、参照し得るように思われる。
- [8] 監訳に当たっては、必要に応じて、監訳者において、若干の注記を加えている。
- [9] 本論文（訳）は、科学研究費採択事業「地方公共団体における自己統制法制の研究」（研究代表者、田中孝男）（課題番号15K03112）の研究成果の一つである。

キーワード：地方自治団体に対する監査／自己統制／内部監査／
監査委員会／市民監査オンブズマン