

論文審査の結果の要旨および担当者

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

氏 名 GARCIA WESTPHALEN Luis Enrique

論 文 題 目

Analysis of the Prosecutorial Activity of the Supreme Audit Institution of Peru

論文審査担当者

主 査

	名古屋大学	准教授	島田 弦
委員	名古屋大学	教授	伊東 早苗
委員	名古屋大学	教授	川島 富士雄
委員	名古屋大学	准教授	新海 尚子

論文審査の結果の要旨

1. 論文の概要と構成

行政の効率性・透明性の確保、汚職の防止は、開発途上国ガバナンスにとって重要課題の一つであり、国際援助機関・各国援助機関もガバナンス支援の一環として多くの資源を投入する分野である。しかし、個別の制度は法体系・行政モデル全体の一部として機能するため、ある国で成功した制度モデルが、別の国で想定通りに機能するとは限らない。したがって、ガバナンス改善のための制度が具体的にどのように機能しているのか、また、機能していないのかを国ごとに検討することが重要となる。本博士論文は、ペルー共和国を事例に、同国監査院の権限およびその執行について考察を行うものである。

ペルーにおいて、最高監査院 (*Contraloría General de la República*、以下、CGR) は、行政の効率性と汚職対策に役割を果たすことが期待されている。そのため、CGR は単に会計検査を行うだけでなく、以下のような権限も有している：(1)公務員が職務遂行において犯罪を行った場合、それを刑事訴追すること、(2)公務員が行政規則に違反して国家に損害を与えた場合、損害賠償の訴えを起こすこと。しかし、ペルーの新聞などでは、CGR が公務員を不当に、また不必要に公務員を訴えているとの批判も繰り返される。他方、CGR は公務員の違法行為に司法が適切な制裁を課していないと反論している。

本博士論文は、ペルーにおける最高監査制度の理論的考察と実証的な分析をおこない、CGR の組織、権限、機能の問題点を明らかにする。具体的な研究課題は、(1)CGR の訴追活動は、ペルー行政機関のアカウントビリティ強化および汚職対策に役立っているのか、役立っているとすれば、なぜ、どのように役立っているのか、および(2)ペルー行政機関のパフォーマンスを損なわずに、CGR がアカウントビリティ向上に資するためにはどのような政策が必要か、である。

本論文は、最高監査制度に関する理論的考察(パート I)、ペルーの行政制度と監査制度に関する考察(パート II)と、実証的考察(パート III)からなる。

理論的考察部分であるパート I (第 1 章、第 2 章、第 3 章) は、最高監査機関の類型について、権限の範囲、監査方法、汚職対策における役割、および他の行政機関との関係などから説明する。すなわち、公共行政モデル類型、監査機関の組織モデル類型、そして監査方法モデル類型がどのような関係にあるかを考察する。そして、①特定の公共行政モデルが、最高監査機関の特徴を決定すること、②公共行政モデル毎に要求される監査方法が異なることを説明する。また、最高監査機関の汚職防止機能については、研究者・国によってなお異なった見解および実情があるとする。

パート II (第 4 章、第 5 章) は、ペルーの公共行政の特徴およびそれに内部化された CGR の機能について論じる。ペルーの公共行政は、ウェーバー型の近代公共行政と合法性原則を特徴とするが、他方で開発途上国に共通する問題点も抱えている。このような状況により、CGR が成果 (パフォーマンス) に基づく監査よりも手続、すなわち法令遵守監査を重視し、また、CGR が公務員を訴追する強い権限を持ち、それに基づく積極的な訴追活動を行っているとは指摘する。

パート III (第 6 章、第 7 章) は、CGR の訴訟記録を資料とする実証的分析のパートである。第 6

論文審査の結果の要旨

章においては、CGR が訴迫によって回収した金額は、その運営経費に比較するときわめて小さいことに加えて、民事または刑事事件として訴えられた公務員の圧倒的多数は、裁判において犯罪事実または国家に与えた経済的損害が立証されなかったことを指摘し、CGR が不十分な証拠に基づき過剰な訴迫を行っていることを資料から実証した。第7章では、民刑事事件（刑事35件、民事34件）の判決内容を分析したうえで、CGR が過剰に訴迫を行う要因として、CGR による汚職摘発への過度な期待、ならびに合法性原則の厳格な解釈、行政裁量に対する強い制約のあることを明らかにしている。

以上のことから、本論文は結論として次の点を指摘する：①CGR がとる法令遵守監査モデルは、汚職を発見し、立証するのに資するものではないこと、むしろ②CGR の過剰な訴迫活動によって、行政裁量における些細な規則違反でさえも、訴迫される可能性があるため、公務員は積極的な意思決定を避け、結果として行政の効率性を低下させていること、そして③CGR の過剰な訴迫活動は、ペルーにおけるウェーバー型の近代公共行政モデルとローマ法伝統、公務員に厳格責任を問う法制度に原因のあること。

最後に、ペルーの公共行政において汚職を防止し、アカウントビリティと法の支配を強化するためには、(1)監査と訴迫の権限を CGR に集中するのではなく、CGR が行政アカウントビリティのための監査権限を持つ一方で、汚職防止・摘発のための訴迫権限は別の機関（検察、オンブズマン、汚職取締委員会）に委ねること、(2)公務員に過剰な訴迫リスクを負わせることを回避するために、法的責任に関するルールを改めること、そして(3)公共行政の効率性を強化するため、法令遵守監査モデルからパフォーマンス監査モデルへの修正を漸次進めること、を提案している。

2. 評価

本論文には、次のような学術的貢献が認められる：

(1) 開発途上国における行政機関のアカウントビリティ、ガバナンスの問題については、膨大な研究があるものの、最高監査機関の役割についての研究蓄積は十分ではない。本研究は、最高会計監査機関そのものに関する先行研究だけでなく、公共行政に関する主要な先行研究を渉猟し、詳細に分析した上で、公共行政モデルと監査機関の監査モデルおよび組織モデル（権限）との関係を明らかにしている。その上で、開発途上国における公共行政の問題を考慮に入れた議論を行っており、公共行政の内部的制度である最高監査機関の機能と、途上国における公共ガバナンス問題とを詳細に論じていることは評価できる理論的方法である。

(2) ペルーの公共行政モデルと CGR の機能・権限について上記考察から正確に位置づけた上で、一次資料である裁判資料を用いて、判決理由および判決結果を細かく考察し、その問題点を実証したことは高く評価できる。特に、実証的考察に用いた訴迫記録は、CGR 責任者との書面・対面による交渉、情報公開法に基づく開示請求など、調査の為の多大な努力により入手したものであり、本博士論文のオリジナリティを非常に高めている。

本研究は、十分な先行研究調査に基づく独自の理論的枠組みと、これまでに用いられていなかった資料を利用した実証研究の組み合わせであり、独創性のある研究として博士論文の水準を満たしている。また、この研究は、最高監査機関と公共行政の関係について、他の開発途上国のケースについて

論文審査の結果の要旨

も応用可能な理論・方法を含んでおり開発ガバナンス研究としての学術的価値も高い。

なお、本博士論文の一部は1本の学術論文として *International Journal of Public Administration* 誌において発表されている（査読あり）ことを付言する。

こうした学術的貢献が認められる一方、本論文には次のような問題点も含まれている。

1. 先行文献の分析では、公共行政モデルとアカウントビリティおよび最高監査機関との関係について論じているが、博士論文の結論はペルーの最高監査機関である CGR の問題点を指摘し、改革の方向性を提案するにとどまっている。本博士論文における実証研究が、公共行政モデルと最高監査機関との一般的関係の理論化にどのような示唆を持つのかは議論し尽くされていない。
2. アカウタバリティおよび汚職問題が行政制度全体の諸要素と関連していることを考慮すると、CGR 以外の行政諸制度が、全体として行政の効率性とアカウントビリティにどのように影響を与えているかも見逃すことのできない問題である。また他国と比較した場合に行政制度やそのほかの諸条件の違いがどのように影響を与えるかは、開発ガバナンスの議論に貢献するために重要な問題である。しかし、本博士論文では、先行研究に基づく理論的整理は詳細に行われたものの、ペルーにおけるアカウントビリティ制度の全体像までは論じられなかった。

しかし、これらの点は、Luis Garcia 君が独立した研究者として比較制度論・行政法研究に取り組んでいく上での将来の課題であり、本論文の価値や独自性を損ねるものではない。上述のように、本論文は、博士論文としての水準に足りるオリジナリティと学術的価値を十分に有していると判断する。

3. 判定

以上のような審査の結果を基に、本論文は博士（国際開発学）の学位に値するものと判定する。