

その12

過料についての若干の感想



松永 邦男

1 地方公共団体における過料の活用

地方分権一括法による地方自治法の改正により条例に過料に関する規定を設けることができるようになってから20年以上が経ちました。この改正は、機関委任事務制度の廃止により従来規則の対象となっていた事項についても条例が制定されることが予想されることから、条例でも過料を科すことができるようにする必要があるとの理由で行われたものであり、地方公共団体における過料の活用を推進するというような意図で行われたものではありませんでした。

ところが現在では条例に過料に関する規定が設けられる例が多くみられるようになっており、改正当時には予想されていなかった過料活用の状況が生じています。

地方公共団体の条例で過料が活用されるようになった理由として、刑事罰に関する規定を設ける際のハードルが高いことを挙げる見解があります。そのような事例があることを否定はしませんが、そのような消極的な理由だけではないと考えられます。刑事罰が実際に発動されるためには起訴・裁判という司法の手続を経ることが必要です。これに対し、条例で設けられた過料の場合には、地方公共団体の長自身が過料を科すことができます。また、例えば、相手側が一定の行為を行わない場合にまず「勧告」を行い、勧告に従わない場合には「命令」を出し、命令に従わない場合には「過料」を科すというように、「勧告」⇒「命令」⇒「過料」と順番を踏んで手続を進めることにより義務の履行を促し、行政の実効性を上げることを狙って過料を利用して

いると考えられる例も見受けられるところです。過料活用の背景には、このような地方公共団体の創意工夫の発揮ということもあると考えられます。

2 過料と刑事罰との関係

講学上、過料は、①懲戒罰としての過料、②執行罰としての過料、及び③秩序罰としての過料の三つに分類されています。①は公法上の勤務関係などに基づく義務の違反に対する制裁であり、②は現行法では砂防法にしか実例がなく、そもそも条例で執行罰を設けることはできないと解されています。したがって、現在、条例で設けられている過料は、基本的には③の秩序罰としての過料であると考えられます。

秩序罰としての過料と刑罰である行政刑罰は、いずれも行政上の義務の懈怠に対する制裁であり、まとめて行政罰と称されています。法律でも「罰則」の章が置かれている場合には、その章にはまず刑罰に関する規定が置かれ、その後には過料に関する規定が置かれることが通例です。

しかしながら、行政刑罰は刑罰である以上、刑法総則の適用があるとともに、それを科すためには刑事訴訟法の定める手続によらなければなりません。これに対し、秩序罰である過料は、その実質は一種の行政処分であり、刑法上の罰ではないところから、刑法総則や刑事訴訟法の適用はありません。このように同じく行政罰であるといっても行政刑罰と過料とはその法的な性質が異なっています。

問題は、どのような場合に行政刑罰を用い、どのような場合に秩序罰としての過料を用い

るべきかという基準が明確でないことです。この問題は昔から指摘されてきたものであり、全く同じ性質の義務の違反に対して、ある法律では刑罰が科され、別の法律では過料が科されている例があるといわれています。

令和3年の通常国会では、感染症予防法の改正法案が内閣から国会に提出され、その中には感染者が入院に応じなかった場合等について、刑事罰として懲役又は罰金を科す規定が含まれていました。ところが国会における修正により刑事罰は削除され、代わりに過料を科すように法案の修正が行われました。法案の修正自体は珍しいことではありません。しかし、なぜ懲役と罰金が過料に変更されたのかについて、今後の立法の参考となる指針のようなものが国会修正の議論の際に明らかとならなかったと思われることは大変残念なことです。地方公共団体の条例への影響も懸念されるところです。この問題について、明確な立法の方針や考え方のようなものが早期に示されることが期待されるところです。

3 過料を科す手続について

過料は、非訟事件手続法の定めるところにより、裁判所によって科されますが、地方公共団体の条例、規則に定める過料については、原則として地方公共団体の長が科すこととなっています。

なぜこのように過料を科す手続が分かれているのか。残念ながら、寡聞にしてその理由を知らないところですが、秩序罰の過料は命令等に違反し、秩序を乱したことに対する制裁であるということであれば、条例に基づく過料についても、命令等を発出した知事や市町村長よりも、刑事罰と同様に中立公平な第三者機関である裁判所において、それを科す手続が行われる方が適切と思われるところです。

しかしながら、地方公共団体の条例で過料に関する規定が設けられる際には、義務違反を「罰する」ということのみ常に重点があるわけではありません。実際には、条例で設けられた規制等の措置の実効性を確保するた

め的手段として過料が機能することが期待されている例が多いのではないかと考えられます。

もしそうであれば、当該命令等を発した知事や市町村長こそ、その実効性を確保することについて最も関心を持っている主体であるといえるのではないのでしょうか。このような観点からは、現行制度のように、裁判所ではなく地方公共団体の長にその権限が認められていることが適切ではないかと考えられます。

このように考えると、今度は逆に、法律に規定されている過料であっても、例えば当該法律に基づき発した知事の命令に従わなかった場合に科される過料であれば、裁判所ではなく知事が科することとする方が適切ではないのでしょうか。

いずれにしても、現行制度の裁判所と地方公共団体の長との二本立ては、その沿革はともかく、現代においてははिसさか合理性に欠けるのではないかと疑問を感じるところです。地方公共団体に関係する過料の全てについてそのように改めるべきであるというわけではありませんが、少なくとも知事等の発する命令に違反した場合などに科される過料は、裁判所ではなく地方公共団体の長のイニシアティブにより科されるように制度を改正することも、行政の実効性の確保という観点からは一考に値するのではないかと考えるところです。

著者略歴

松永 邦男 (まつなが・くにお)

東京大学法学部卒。1979年4月旧自治省入省。旧自治省のほか、北海道庁、旧国土庁、横浜市役所、旧労働省、静岡県庁、内閣法制局、司法制度改革推進本部事務局勤務等を経て、2005年1月より総務省自治行政局公務員部公務員課長及び同公務員部長を務める。2009年7月全国市町村国際文化研修所学長。2010年7月内閣法制局総務主幹。その後、内閣法制局第四部長、第三部長及び第一部長を務め、2017年3月退官。