

# 地方自治法242条2項ただし書の「正当な理由」の判断基準について

## 1 はじめに

(1) 地方自治法242条の2が規定する住民訴訟とは、「参政権」の一種として住民に特別な訴権が認められた訴訟であり<sup>(1)</sup>、行政事件訴訟法5条が規定する「民衆訴訟」であつて、「法律に定める場合において、法律に定める者に限り、提起することができる。」（行政事件訴訟法42条）ものであり、法律に定められた要件に該当しないときは、「不適法」なものとして「却下」されるものである。

(2) それ故、地方自治法242条が規定する「住民監査請求」を経ない住民訴訟は、不適法なものとして「却下」されるものであるし、「住民監査請求」を経たものであつても、「住民監査請求」自体が不適法なものである場合には、同じく「却下」されるものである。

(3) 地方自治法242条2項は、その本文において「前項の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わった日から1年を経過したときは、これをすることができない。」と規定し、住民監査請求に関するいわゆる「1年ルール」を規定するとともに、ただし書において、「ただし、正当な理由があるときは、この限りでない。」と規定し、「正当な理由」がある場合には、上記「1年ルール」の適用が排除されることを規定しているのであり、「財務会計上の行為」<sup>(3)</sup>が1年以上前に行われた事案においては、242条2項ただし書が規定する「正当な理由」が認められるか否かが訴訟における重要な争点となるのである。

(4) 地方自治法242条2項ただし書が規定する「正当な理由」が認められるか否かが争われた事案としては、すでに最高裁昭和63

年4月22日第二小法廷判決（判例地方自治48号35頁）が存在するのであるが、最高裁昭和63年判決の事案は、「予算外収入の金員でされた予算外支出」のいわゆる「裏金」に関する事案であり、最高裁昭和63年判決は、地方自治法242条2項ただし書が規定する「正当な理由」の判断基準について、「被上告人ら精華町の住民にとつて、遅くとも「精華町議会だより第25号」が配布された昭和59年10月中旬までには、町長である上告人甲が府営祝園地区かんがい排水事業の用地買収の補償金として町の公金938万円を違法又は不当に支出したことが明らかになった筈であり、被上告人ら精華町の住民がこの時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって法242条2項但書にいう「正当な理由」の有無を判断すべき」ものであると判示し、要す

るに、住民が当該支出を知ることができた時から住民監査請求をなすまでの期間によって「正当な理由」の有無を判断すべきものであると判示し、続けて、「被告人は右の時から4か月余を経過した昭和60年3月8日になつてはじめて本件監査請求をしたのであるから、本件監査請求が本件支出のあった日から1年を経過した後にされたことについて同項但書にいう「正当な理由」があるということとはできない。」と判示し、結論として、住民（原告）が当該支出を知ることができた時から4か月後になした住民監査請求については、地方自治法242条2項ただし書が規定する「正当な理由」を認めることはできず、

不適法である旨判示し、住民は、新聞報道によつて昭和60年2月になつて裏金による支出を知つたのであり、昭和60年2月の時点からすれば、昭和60年3月になされた住民監査請求は1か月後になされておき、地方自治法242条2項ただし書が規定する「正当な理由」が認められるとした原審大阪高裁昭和62年5月13日判決を破棄し、住民訴訟を不適法却下した第1審京都地裁昭和60年12月4日判決を是認する旨判決しているのである。

(5) 最高裁昭和63年判決は、上記に述べたとおり、いわゆる「裏金」に関する公金の支出が問題とされた事案であり、ある意味では

特殊、例外的事案に関するものであるが、「裏金」ではない公共団体の公金の支出について、地方自治法242条2項ただし書が規定する「正当な理由」は、いかなる場合に認められるかが問題となつたのが最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決である。

## 2 事案の概要

(1) 原告らは、京都市の住民であるが、京都市が支出した昭和63年度の同和対策費について、違法な公金の支出に該当するとして、平成2年3月7日、京都市監査委員に対し、住民監査請求をなしたのであるが、京都市監査委員は、同月30日、上記監査請求については、地方自治法242条2項本文が規定する1年ルールに反する不適法なものである、として却下した。

(2) そこで、原告らは、京都市長であるA（訴訟の途中でAが死亡し、Aの相続人らが訴訟を承継している。）及び京都市民生局同和対策室長であるBに対し、地方自治法242条の2第1項4号（平成14年法律第4号による改正前のもの）により、京都市に代位して、京都市に金340万円（及び遅延損害金）を支払うよう求める住民訴訟を提起した。

(3) 本件で問題とされた公金の支出は、あくまでも昭和63年度の支出（具体的には、①

昭和63年5月23日支出日の金120万円、②同年8月10日支出日の金100万円、③同年12月14日支出日の金120万円の合計金340万円）であり、本件監査請求は「1年ルール」からすれば、時期に遅れたものであるので、「正当な理由」が存在するか否かが争われたのであるが、最高裁昭和63年判決の事案とは異なり、予算として計上されていたものであつて、決して「裏金」ではないものであつたところから、訴訟の争点は、「裏金」ではない公金の支出についても、地方自治法242条2項ただし書が規定する「正当な理由」が認められるか否かにあつたのである。

## 3 第1審・京都地裁平成9年1月17日判決（判例地方自治168号39頁）

京都地裁は、原告らが問題とした公金の支出について、領収書の添付がなされていないという意味において、秘密裡になされたものであることを前提に、「普通地方公共団体の執行機関・職員の財務会計上の行為が秘密裡にされた場合、法242条2項ただし書にいう「正当な理由」の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、

当該行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものと解するのが相当である（最高裁判所昭和62年（行ツ）第76号・同63年4月22日第二小法廷判決・裁判集民事154巻57号）」と判示し、最高裁判昭和63年判決を引用したうえで、毎日新聞、朝日新聞、京都新聞が平成元年12月12日、13日にわたり、本件公金支出の問題を報道している事実を認定し、「本件において、京都市の住民が相当の注意力をもって調査した場合には、客観的にみて平成元年12月12日（遅くとも同月13日）には本件各支出を知ることができたと認めるのが相当である。」と判示し、結論として、新聞報道から3か月余経過した平成2年3月7日になされた住民監査請求については、「相当な期間内にされたものということはできない。」と判示し、本件訴えの全てを却下した。

#### 4 控訴審：大阪高裁平成9年11月19日判決（民集56巻7号1517頁参照）

（1）大阪高裁は、最高裁判昭和63年判決の判示については、公金の支出が「秘密裡になされた」場合の判示であると解したうえで、「一般に地方公共団体の行う財務会計行為はその存否、内容及び支出理由を公表しないのが通

常であることに照らすと、右にいう秘密裡とは特に財務会計行為の存在及びその違法、不当性を秘匿する場合を指し、住民が右財務会計行為の存在を法律上も事実上も知り得なかった全ての場合を指すものではないと解される。」と判示したうえで、本件で問題とされる公金の支出のうち、支出日が昭和63年5月23日と8月10日である①金120万円と②金100万円については、そもそも秘密裡になされたものでない以上、「正当な理由」は認められないと判示し、第1審大阪地裁の判断を是認し、控訴を棄却した。

（2）なお、支出日が昭和63年12月14日である③金120万円については、第三者への支払いが予定されているものであり、第三者への支払いによって外部の認識が可能となるものである以上、第三者への支払いが終了したときが基準となる旨判示したうえで、第三者への支払いの完了は平成元年3月31日であると判示し、「1年ルール」からしても、適法な住民監査請求を経ているものであるとして、第1審大阪地裁の判断を取り消し、上記部分について、大阪地裁に差し戻す旨の判決をした。

#### 5. 上告審最高裁平成14年9月12日第一小法廷判決

（1）原告（住民）らは、大阪高裁判決の上

記「正当な理由」に関する判示、判断を不服として上告（平成10年（行ツ）第69号）し、被告（京都市長（より正しくは京都市長の遺族））らも、大阪高裁判決の第三者への支払終了時が基準となるとの判示、判断を不服として上告（平成10年（行ツ）第70号）した。

（2）最高裁は、まず、「1年ルール」に関し、大阪高裁の「第三者への支払終了時が基準となる」との判断については、「法242条2項本文は、財務会計上の行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときは監査請求をすることができない旨を定めるところ、上記行為のあった日とは一時的行為のあった日を、上記行為の終わった日とは継続的行為についてその行為が終わった日を、それぞれ意味するものと解するのが相当であり、当該行為が外部に対して認識可能となるか否かは、同項本文所定の監査請求期間の起算日の決定に何ら影響を及ぼさないというべきである。」と判示し、さらに、「これらを対象とする監査請求は、本件監査請求のあった平成2年3月7日に初めてされたとしても、あるいは第1審原告らが主張するように同年2月17日にされたとしても、ウ（支出日が昭和63年12月14日である③金120万円。筆者注記）の各財務会計行為のあった日から同項本文所定の1年の監査請求期間を経過した後になされ

たものといふべきである。」と判示し、大阪高裁の判断が誤っている旨を判示し、結論として、「以上によれば、原審の前記判断には法令の解釈適用を誤った違法があり、この違法は判決に影響を及ぼすことが明らかである。論旨は理由があり、原判決中上記判断に係る部分は破棄を免れない。そして、ウの各財務会計行為を対象とする監査請求に法242条2項ただし書にいう正当な理由があるか否かにつき更に審理を尽くさせるため、上記部分につき本件を原審に差し戻すのが相当である。」と判示した。

(3) 最高裁は、次に、大阪高裁が「正当な理由」の有無が問題となる場合については、「秘密裡になされた」場合に限られると判示していたことについて、「法242条2項本文は、普通地方公共団体の執行機関、職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法、不当なものであったとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るものとしておくことが法的安定性を損ない好ましくない」として、監査請求の期間を定めている。しかし、当該行為が普通地方公共団体の住民に隠れて秘密裡にされ、1年を経過してから初めて明らかになった場合等にもその趣旨を貫くのが相当でないことから、同項ただし書は、「正当な理由」があるときは、例外として、

当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過した後であっても、普通地方公共団体の住民が監査請求をすることができるようにしているのである。したがって、上記のように当該行為が秘密裡にされた場合には、同項ただし書にいう「正当な理由」の有無は、特

段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したときに客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたか解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである（最高裁昭和62年（行ツ）第76号同63年4月22日第二小法廷判決・裁判集民事154号57頁参照）。と判示したうえで、続けて、「そして、このことは、当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができなかった場合にも同様であると解すべきである。」と判示し、結論として、「したがって、そのような場合には、上記正当な理由の有無は、特段の事情のない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間

内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである。」と判示し、本件を大阪高裁に差し戻した。

## 6. おわりに

(1) 最高裁平成14年9月12日判決は、地方自治法242条2項ただし書の「正当な理由」の有無の判断枠組に関し、当該行為が「裏金」の支出等、秘密裡に行われた場合に限らず、あらゆる場合にも適用されることを判示するとともに、他方、住民が当該行為を「知った時」を基準として判断するのではなく、「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度（監査請求をするに足りる程度。筆者注記）に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである。」と判示しているのであり、地方自治法242条2項が規定する「正当な理由」の判断基準に関し、重要な判示をなしているのである。

(2) なお、最高裁平成14年9月14日判決から3日後に出された最高裁平成14年9月17日第三小法廷判決<sup>6)</sup>は、地方公共団体による土地買収に関し、控訴審判決（仙台高裁平成12年11月24日判決）<sup>7)</sup>が、新聞報道を契機として、土地の買収価格が不当に高額であるとしてな

した住民監査請求について、新聞報道の時からすれば、2か月余りであることを理由に、「正当な理由」があると判示したことに關し、最高裁平成14年9月12日判決と同様、「正当な理由」が認められるか否かは「普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて上記の程度に当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をしたかどうかによって判断すべきものである。」と判示したうえ、本件の場合には、新聞報道以前にも「予算説明書」「決算説明書」にもすでに事業費に関する記載がなされている以上、新聞報道の時ではなく、一般市民が「予算説明書」「決算説明書」を閲覧出来る時が「相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて当該行為の存在及び内容を知ることができたと解される時」に該当する旨を判示し、一般市民が「予算説明書」「決算説明書」を閲覧出来る時期がいつであるかについて審理すべく、控訴審判決を破棄し、仙台高裁に差し戻しているのである。

（3）結論として、最高裁平成14年9月14日判決と最高裁平成14年9月17日判決を対比して検討すれば、地方自治法242条2項ただし書の「正当な理由」の有無については、地方公共団体の情報公開が重要な意味をもって

いるのであり、地方公共団体としては、出来る限り、情報公開に努めるべきものなのである。<sup>(3)</sup>

（1）最高裁昭和53年3月30日第一小法廷判決（民集32巻2号485頁）。

（2）最高裁昭和62年4月10日第二小法廷判決（民集41巻3号239頁）。

（3）最高裁平成10年6月30日第三小法廷判決（判例地方自治178号9頁）は、住民訴訟の対象となるのは「公金の支出」「財産の取得・管理・処分」「契約の締結・履行」「債務その他の義務の負担」「公金の賦課・徴収を怠る事実」「財産の管理を怠る事実」に限られる旨を判示している。

（4）判例地方自治41号12頁

（5）判例地方自治18号16頁

（6）判例地方自治237号48頁

（7）判例地方自治214号86頁

（8）最高裁平成17年12月15日第一小法廷判決（判例時報1922号67頁）は、220件にもなる食糧費の問題であるが、情報公開請求により関係文書が入手できた以上、上記関係文書の入手時が「相当の注意力をもって調査すれば客観的にみて本件各支出について監査請求をするに足りる程度にその存在及び内容を知ることができたというべきである。」と判示

し、上記文書の入手時から4か月弱を経過した時点でなされた住民監査請求を不適法なものであると判示し、控訴審判決を取り消している（なお裁判官泉徳治の反対意見が付されている）。

（9）最高裁昭和63年判決、最高裁平成14年判決等が判示する「相当な期間内」の期間に關しては、最高裁判所判例解説、民事篇、平成14年度（下）657頁において阪本勝調査官は、「学説は60日あるいは2箇月を一応の目安にして」いる旨を述べている。

