

再度の監査請求の許否

第1 最高裁昭和62年2月20日判決

1 事案の概要（第一審判決による）

(1) 第一回監査請求

監査請求…昭和54年4月20日

監査結果の通知…昭和54年6月16日（却下か

棄却かは不明）

監査請求人…A、B、C（住民、原告、控訴

人、上告人）

請求内容

「D〔町長。被告、被控訴人、被上告人〕が、本件土地を被告会社に対し、随意契約により3600万円で売却処分することとして、昭和54年2月13日売買契約を締結したが、同売却処分はその売却価格において近傍類似の売

買実例価格（時価）に比較して著しく低廉であつて、同町の財政運営上多大の損失を生じさせ、ひいては同町民の負担を増加させる結果につながるため、その是正措置を求めらる旨」（傍線は筆者による。また、漢数字は算用数字にした。以下同じ。）

(2) 第二回監査請求

監査請求…昭和54年11月20日

監査結果の通知…昭和55年1月17日（却下か

棄却かは不明）

監査請求人…A、B、C

請求内容

「(1) Dが本件土地を被告会社に対し、随意契約により、3600万円で売却処分したが、その売却価額において一般的通念上から

も極めて低額であり、不動産鑑定士による本件売却処分時における鑑定評価額によれば坪当たり21万円、総額1億2894万円でこれと比較しても右売却価額は著しく不当に低額であり、右売却価額についての是正措置を請求する、(2) 地方公共団体における契約は、法（地方自治法）の規定に則り競争入札の方法によって最も有利な条件で締結するのが原則とされているところであつて、本件土地の処分にあつては随意契約により低廉な価額で売却処分することは法第234条第1項又は第2項、法施行令第167条の2の規定に反するものであつて、右各法規にのっとりた是正措置を請求する、(3) 町有財産の処分にあつては、当該財産の評価を適正に行い、公益上の必要により時価より減額して売却す

場合は法第96条第1項第6号及び第237条第2項の規定により町議会の議決を経るべきところ、被告Dにおいて同手続を経ずして本件土地の売却処分を行ったことは右各規定に反するものであるから、その是正措置を請求する旨」

2 争点

同一住民による同一対象に対する再度の監査請求は許されるか。

3 判旨

「地方自治法（以下「法」という。）242条1項の規定による住民監査請求に対し、同条3項の規定による監査委員の監査の結果が請求人に通知された場合において、請求人たる住民は、右監査の結果に対して不服があるときは、法242条の2第1項の規定に基づき同条の2第2項1号の定める期間内に訴えを提起すべきものであり、同一住民が先に監査請求の対象とした財務会計上の行為又は怠る事実と同一の行為又は怠る事実を対象とする監査請求を重ねて行うことは許されていないものと解するのが相当である。所論は、先の監査請求と同一の行為又は怠る事実を対象とする監査請求であっても、新たに違法、不当事由を追加し又は新証拠を資料として提出

する場合には、別個の監査請求として適法である旨主張するが、かかる見解は採用することができない。けだし、住民監査請求の制度は、普通地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保する見地から、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、その監査と予防、是正等の措置とを監査委員に請求する権能を住民に与えたものであって、監査委員は、監査請求の対象とされた行為又は怠る事実につき違法、不当事由が存するか否かを監査するに当たり、住民が主張する事由以外の点にわたって監査することができないとされているものではなく、住民の主張する違法、不当事由や提出された証拠資料が異なることによつて監査請求が別個のものになるものではないからである。また、住民監査請求の制度は、住民訴訟の前置手続として、まず当該普通地方公共団体の監査委員に住民の請求に係る行為又は怠る事実について監査の機会を与え、当該行為又は当該怠る事実の違法、不当を当該普通地方公共団体の自治的、内部的処理によつて予防、是正させることを目的とするものであると解せられるところ、法242条の2第1項は、『普通地方公共団体の住民は、前条第1項の規定による請求をした場合におい

て、…：裁判所に対し、同条第1項の請求に係る違法な行為又は怠る事実につき、訴えをもって次の各号に掲げる請求をすることができる。』と規定し、住民訴訟は監査請求の対象とした違法な行為又は怠る事実についてこれを提起すべきものとされているのであって、当該行為又は当該怠る事実について監査請求を経た以上、訴訟において監査請求の理由として主張した事由以外の違法事由を主張することは何ら禁止されていないものと解せられる。したがって、主張する違法事由が異なることに監査請求を別個のものとしてこれを繰り返すことを認める必要も実益もないといわざるを得ない。」

「普通地方公共団体において違法に財産の管理を怠る事実があるとして法242条1項の規定による住民監査請求があった場合に、右監査請求が、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、無効であることに基ついて発生する実体法上の請求権の不行使をもつて財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあった日又は終わった日を基準として同条2項の規定を適用すべきものと解するのが相当である。」

第2 最高裁平成10年12月18日判 決

1 事案の概要

「1 市は、公金を支出して本件学校を建設し、平成8年4月1日に同校が開校した。」

「2 上告人らは、同年6月28日、市監査委員に対し、住民監査請求（以下「第一回監査請求」という。）をした。上告人らが提出した監査請求書には、表題として『加須市立加須東中学校の分離校は建設する必要があるのかの監査請求書』、監査を請求する理由として『東中の分離校を31億円の公金を投じて建設する必要はなかったと考えられる。故に分離校建設は正当であったのかの監査を請求する。』と記載されていた。」

「3 市監査委員は、同年7月13日、上告人らに対し、書面をもって第一回監査請求を却下する旨の通知をした。却下の理由は、第一回監査請求が一般的な行政運営を対象としており、それゆえ不適法であるというものがあった。」

「4 上告人らは、同年8月12日、市監査委員に対し、再度の住民監査請求（以下「第二回監査請求」という。）をした。上告人らが提出した監査請求書には、表題として『加須市立加須東中学校の分離校は建設する合理的理由があったのかの監査請求書』、監査を請求する理由として『35学級、1400人迄対応出来る規模の用地面積があるのであるから、東中の分離校を31億円の公金を投じて建設する必要はなかったと考える。故に分離校建設は正当であったのかの監査を請求する。』と記載されていた。」

「5 市監査委員は、上告人らに対し、同年9月5日付け書面をもって第二回監査請求を却下する旨の通知をした。却下の理由は、第一回監査請求における請求人及び対象となる監査請求の内容が同一であるため、一事不再理の原則に従い却下するということであった。」

2 原審の判断

「1 上告人らの第一回監査請求は、請求の特定を欠くものとはいえず、適法である。したがって、市監査委員が第一回監査請求を却下したことは不適法である。」

「2 上告人らの第二回監査請求は、第一回監査請求と同一の財務会計上の行為を対象とするものである。」

「3 同一住民が同一の財務会計上の行為又は怠る事実を対象として再度の住民監査請求をすることは許されないから、上告人らの第二回監査請求は不適法である。また、同一の財務会計上の行為について2回にわたり監査請求がされた場合には、右行為についての住民訴訟の出訴期間は、前の監査請求を基準として計算すべきである。」

「4 第一回監査請求については、監査委員による監査又は勧告が行われていないことになるから、上告人らは、法242条の2第2項3号により、第一回監査請求をした日から60日を経過した日から30日以内に住民訴訟を提起しなければならなかったところ、本件訴えは、右期間を経過した後に提起されたものであるから、不適法である。」

3 争点

適法な住民監査請求を不適法として却下した場合、同一住民による同一対象に対する再度の監査請求は許されるか。

4 判旨

「1 監査委員が適法な住民監査請求を不適法であるとして却下した場合、当該請求をした住民は、適法な住民監査請求を経たものとして直ちに住民訴訟を提起することができるとのみならず、当該請求の対象とされた財務会計上の行為又は怠る事実と同一の財務会計上の行為又は怠る事実を対象として再度の住民監査請求をすることも許されるものと解すべきである。住民監査請求の制度は、住民訴

訟の前置手続として、まず監査委員に住民の請求に係る財務会計上の行為又は怠る事実について監査の機会を与え、当該行為又は怠る事実の違法、不当を当該普通地方公共団体の自治的、内部的処理によって予防、是正させることを目的とするものであると解される。

そして、監査委員が適法な住民監査請求により監査の機会を与えられたにもかかわらずこれを却下し監査を行わなかったため、当該行為又は怠る事実の違法、不当を当該普通地方公共団体の自治的、内部的処理によって予防、是正する機会を失した場合には、当該請求をした住民に再度の住民監査請求を認めることにより、監査委員に重ねて監査の機会を与えるのが、右に述べた住民監査請求の制度の目的に適合すると考えられる。また、監査委員が住民監査請求を不適法であるとして却下した場合、当該請求をした住民が、却下の理由に応じて必要な補正を加えるなどして、当該請求に係る財務会計上の行為又は怠る事実と同一の行為又は怠る事実を対象とする再度の住民監査請求に及ぶことは、請求を却下された者として当然の所為といえることができる。そうであるとするれば、当初の住民監査請求が適法なものであるため直ちに住民訴訟を提起することができるとしても、当該請求をした住民が住民訴訟を提起せずに再度の住民監査

請求に及んだ場合に、右請求が当初の請求とその対象を同じくすることを理由に不適法であるとすることは、出訴期間等の点で当該住民から住民訴訟を提起する機会を不当に奪うことにもなっており、著しく妥当性を欠くというべきである。」

「2 監査委員が適法な住民監査請求を不適法であるとして却下した場合、当該請求をした住民が提起する住民訴訟の出訴期間は、法242条の2第2項1号に準じ、却下の通知があった日から30日以内と解するのが相当である。同項1号ないし4号の規定は、住民監査請求の対象となる財務会計上の行為又は怠る事実について、いつまでも争い得る状態にしておくことは、法的安定性の見地からみて好ましくないため、これを早期に確定させようとの趣旨から、住民監査請求をした住民において、当該請求に係る行為又は怠る事実について住民訴訟を提起するか否かの判断を、その提起が法的に可能となった時点から30日以内の期間にさせる趣旨のものである。そして、監査委員が適法な住民監査請求を不適法であると認めてその旨を書面により請求人へ通知した場合には、当該請求に対する監査委員の監査は行われていないものの、当該請求に対する監査委員の判断結果が確定的に示されている点において、監査委員が請求に理由

がないと認めてその旨を書面により請求人へ通知した場合と異なるところがない。そうすると、当該請求をした住民は、却下の通知を受けた時点において、当該請求に係る行為又は怠る事実について住民訴訟を提起することが法的に可能な状態になったものとして、同項1号にいう監査委員の監査の結果に不服がある場合に準じて、却下の通知を受けた日から30日以内に住民訴訟を提起しなければならぬと解するのが、住民訴訟の出訴期間を規定した同項の趣旨に沿うものといふべきである。」

第3 実務上の検討

1 監査委員の対応

前記最高裁判昭和62年判決及び最高裁判平成10年判決をまとめると次のようになる。

すなわち、同一住民による同一対象に対する再度の監査請求は、原則として許されないから、第二監査請求は不適法なものとして却下することになる。

ただし、監査委員が適法な住民監査請求を不適法であるとして却下した場合は、住民は直ちに住民訴訟を提起することができる。また、同一住民による同一対象に対する再度の監査請求も許される。そして、監査委員が第一監査請求は適法なものであったと判断する

場合は、第二監査請求について監査（本案審理）を実施して、監査請求に理由があれば勧告し、理由がなければ棄却することになる。もっとも、監査委員が第一監査請求はなお不適法なものであると判断する場合は、原則に帰って、第二監査請求は不適法なものとして却下することになる。

2 住民訴訟の出訴期間

再度の監査請求の許否は、住民訴訟の出訴期間に影響し、前記最高裁判平成10年判決でも、この点が問題となっている。

すなわち、住民訴訟は、「監査委員の監査の結果又は勧告に不服がある場合は、当該監査の結果又は当該勧告の内容の通知があった日から30日以内」（地方自治法第242条の2第2項第1号）に提起しなければならないところ、同一住民による同一対象に対する再度の監査請求は、原則として許されないから、第一監査請求の結果の通知があった日から30日以内に住民訴訟を提起しなければならない。

監査委員が適法な住民監査請求を不適法であるとして却下した場合、直ちに住民訴訟を提起するときは、第一監査請求の結果の通知があった日から30日以内に住民訴訟を提起しなければならないが、同一住民による同一対象に対する再度の監査請求も許されるから、

【表】再度の監査請求の許否と住民訴訟の出訴期間

再度の監査請求の許否		住民訴訟の出訴期間
同一住民 同一対象	原則	×再度の監査請求 ○住民訴訟
	監査委員が適法な 住民監査請求を不 適法であるとして 却下した場合	○住民訴訟
		○再度の監査請求
		第一監査請求の結果の通知があった日から30日以内
		第一監査請求の結果の通知があった日から30日以内
		第二監査請求の結果の通知があった日から30日以内

第二監査請求をするときは、その結果の通知があった日から30日以内に住民訴訟を提起すれば足りる。

3 監査請求に対する却下と棄却

(1) 監査請求の要件を具備しない場合、当該監査請求は不適法であるから却下となる。監査請求の要件を具備している場合で、請求に

理由がないとき（財務会計行為・怠る事実が違法・不当とは認められないとき等）は棄却となる。同一住民による同一対象に対する再度の監査請求は、原則として許されないから、第二監査請求は不適法であるとして却下することになる。

これは、訴訟における、裁判長の訴状却下（民事訴訟法第137条第2項）及び訴え却下判決と請求棄却判決との関係や、申請に対する処分における、申請要件（例えば都市計画法第30条、第32条）を具備しないことによる不許可（行政手続法第7条）と許可要件（都市計画法第33条）に該当しないことによる不許可との関係とパラレルに考えることができる。

(2) ところで、監査請求の要件審査（本案前の審査）では、次のような点が審査される（千葉県柏市の住民監査請求監査事務要領を参照した）。

ア 形式及び手続

- ① 請求書の書式（行為者の職氏名、請求の要旨、請求者の住所、氏名（自署）、印、請求年月日及び監査委員名）（地方自治法施行令第172条）

② 事実証明書（違法又は不当とする事実を証する書面（様式の定めはなく、新聞記事の切り抜き、写真等でも認め

られる) (地方自治法第242条第1項)

③ 請求人の資格 (当市の住民で、法律上の行為能力の認められている限り法人たると個人たるとを問わない) (地方自治法第242条第1項)

④ 行為者 (職員) の指定 (地方公共団体の長、委員会、委員、職員 (職氏名を具体的に記載)) (地方自治法第242条第1項)

⑤ 請求の期限 (当該行為のあった日又は終わった日から1年以内) (地方自治法第242条第2項)

イ 行為及び結果

① 請求の対象となった行為 違法又は不当な財務会計上の行為 (a) 公金の支出、(b) 財産の取得・管理・処分、(c) 契約の締結・履行、(d) 債務その他の義務の負担、(e) (a)~(d)の行為が相当の確実さで予測される場合、(f) 公金の賦課・徴収を怠る事実、(g) 財産の管理を怠る事実 (地方自治法第242条第1項)

② 違法・不当性 (違法・不当とする事実の主張又は理由の提示) (地方自治法第242条第1項)

③ 特定性・具体性 (請求事項を特定できる程度の具体性) (最高裁平成18年

4月25日判決・民集60巻4号1841頁)

④ 損害発生の可能性 (行為の結果としての財産的損害の発生又はその恐れ) (地方自治法第242条第1項)

⑤ 必要な措置の内容 (当該行為の防止、是正、損害補填のいずれの措置を求められているかを明記) (地方自治法第242条第1項)

(3) このうち、違法・不当性(2イ②)については、その記載がある限り、内容が不十分と思われても不適法として却下することはできない。監査請求に理由があるかどうかは、監査(本案審査)を実施して審査されるべきものであって、監査請求が不適法であるかどうかの要件審査(本案前の審査)において、本案審査に立ち入ることはできないからである。このことについて、前記最高裁昭和62年判決の第一審判決は、「監査請求に当たってその対象とする行為の違法事由を逐一、具体的に請求書に記載することは望ましいにしても、それは法の要求する監査請求の要件ではない」とし、東京地裁平成28年7月29日判決(平成27年(行ウ)377号)は、「住民監査請求において必要とされる財務会計上の行為又は怠る事実の違法性又は不当性に関する主

張は、当該財務会計上の行為又は怠る事実が、具体的な理由によって、法令に違反し、又は行政目的上不適当である旨を指摘すれば足りる」としている。また、東京地裁平成29年2月24日判決(平成26年(行ウ)276号)は、被告が「原告らが本件各事業に協力しないから事業に完成見込みがない」として、『自分たちが反対するから違法、不当である』と述べているにすぎない。」と主張したのに対して、「本件各事業に必要な土地を所有している原告X₂が当該土地をA市に譲渡する意思が全くなく、本件各事業は完成の見込みがないこと」「本件各事業と一体の事業であるIC事業が公益性・公共性がなく、本件各事業にも公益性がないこと」を指摘していることをもって、「違法・不当の主張がない」とまで認めることはできない」とし、東京地裁平成29年3月9日判決(平成26年(行ウ)78号)は、監査委員が「本件契約が違法であると主張するのみで、本件契約に基づく支出の違法性・不当性を具体的に示しているとは認められないから不適法である」として、却下する決定をした」事案において、「原告は、平成27年監査請求において、本件契約は、その裁量判断の過程に誤りがあり、違法な使用許可を前提とする違法な契約であり、そのような本件契約に基づく本件支出命令及び本件支出は違法である

旨を主張したことが認められるから、原告は、本件支出命令の違法を主張しているということができる。」としている。

事実証明書(2)ア②)については、「事実を証するような形式を整えておれば一応受け付けなければならない。それが事実であるかどうかは、監査委員の監査によってはじめて明らかになるものである。」(昭23・10・30行実)とされている。このことについて、前記東京地裁平成29年2月24日判決は、被告が「事実証明書として、登記事項証明書、予算書を出していただけであり、地方自治法第242条第1項に規定する違法、不当な行為であることを証する書面を全く提出していない。」と主張したのに対して、「平成24年度歳出見積書(内訳)」「平成24年度予算(当初)」「登記簿」を提出していることをもって、「事実証明書を欠いているとまではいえない」としている。

損害発生の可能性(2)イ④)については、必要なのは可能性の記載であり、それがある限り、客観的にみて財産上の損失を伴う余地のない行為である場合でなければ不法法として却下することはできない。このことについて、東京地裁平成28年3月1日判決(平成27年(行ウ)81号)は、「原告主張伐採行為は、客観的に見て東京都に財産上の損失を伴う余

地のない行為ということはできない。そうすると、本件監査請求は、「東京都に損害が生じているとは認められない」との理由により不法法となるということはでき」ないとしている。なお、大阪高裁平成25年7月26日判決(平成25年(行コ)43号)は、市に損害が発生したとは認められないことを理由に(適法な監査請求を経ていないとして訴えを却下するのではなく)請求を棄却している。

監査請求を不法法であるとして却下した場合、監査請求に理由があるかどうか(財務会計行為・怠る事実が違法・不当かどうか)について、監査段階で整理しないまま住民訴訟に対応しなければならなくなる。監査請求が、「地方公共団体の職員による違法又は不当な行為等により地方公共団体の住民として損失を被ることを防止するために、住民全体の利益を確保する見地から、職員の違法又は不当な行為等の予防、是正を図ることを本来の目的とするもの」(松本英昭「新版 逐条地方自治法 第8次改訂版」1012頁)であるという観点からも、安易に却下することのないよう留意する必要があると思われる。

