

住民訴訟制度②

鹿兒島大学教授
宇那木正寛

今回のポイント

今回は、前回に引き続き、住民訴訟制度を理解する上で必要な基本事項について取り上げます。住民監査請求・住民訴訟については、既に多くの文献が存在するところですが、筆者自身も前職の時代、複数の住民訴訟を経験したことを踏まえ、実務を担当する自治体の職員のみなさんにとって、特に重要と思われる論点を中心に解説します。

③ 訴訟要件としての監査請求前置

(3) 住民訴訟と監査請求における対象の同一性

住民訴訟を適法に提起するためには、監査請求を適法に経ることが必要ですが、それは、監査請求の対象とした事項と同一事項について提起することを意味します。こうした同一性を判断する上で、どのような基準があるのでしょうか。

この点について最高裁判決は、「財務会計上の行為又は怠る事実」が同一である限り、監査請求において求めた具体的措置の内容や相手方を問わず、住民訴訟を提起することができるとしています（最判平成10・7・3判時1652号65頁）。例えば、監査請求において市長に対して執行機関に対する公金の支出の差止めを求め、その後の住民訴訟では違法な公金支出を受けた相手方に対して返還を求めることも可能です。

■最判平成10・7・3判時1652号65頁

「住民訴訟につき、監査請求の前置を要することを定めている地方自治法242条の2第1項は、住民訴訟は監査請求の対象とした同法242条1項所定の財務会計上の行為又は怠る事実についてこれを提起すべきものと定めているが、同項には、住民が、監査請求において求めた具体的措置の相手方と同一の者を相手方として右措置と同一の請求内容による住民訴訟を提起しなければならぬとする規定は存在しない。また、住民は、監査請求をする際、監査の

対象である財務会計上の行為又は怠る事実を特定して、必要な措置を講ずべきことを請求すれば足り、措置の内容及び相手方を具体的に明示することは必須ではなく、仮に、執るべき措置内容等が具体的に明示されていなくても、監査委員は、監査請求に理由があると認めるときは、明示された措置内容に拘束されずに必要な措置を講ずることができる」と解されるから、監査請求前置の要件を判断するために監査請求書に記載された具体的な措置の内容及び相手方を吟味する必要はないといわなければならない。そうすると、住民訴訟においては、その対象とする財務会計上の行為又は怠る事実について監査請求を經ていと認められる限り、監査請求において求められた具体的措置の相手方とは異なる者を相手方として右措置の内容と異なる請求をすることも、許されると解すべきである。」

(4) 監査前置主義と監査委員の判断の誤り
ところで、監査委員が判断を誤り本来適法とすべき監査請求を不適法とした場合や本来不適法とする監査請求を適法とした場合には、どのように扱われるのでしょうか。

まず、監査委員が判断を誤り本来適法とすべき監査請求を不適法とした場合について

す。この場合における住民訴訟は、監査請求の前置要件が満たされたものとされます(最判平成10・12・18民集52巻9号2039頁³⁾。
■最判平成10・12・18民集52巻9号2039頁

「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、却下の通知があつた日から三〇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三〇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に通知した場合には、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に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三〇日以内に住民訴訟を提起しなければならないと解するのが、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。」

次に、本来不適法とする監査請求を適法とした場合には、どうでしょうか。この場合、当然、適法になるとは解されていません(最判昭和63・4・22判時1280号63頁)。

■最判昭和63・4・22判時1280号63頁

……(中略)……また、精華町監査委員が本件監査請求について誤つて法242条2項但書にいう「正当な理由」があるとしてこれを受理し、監査を行ったとしても、そのことによつて、監査請求の期間を徒過した本件監査請求については本件訴えが適法となるものではないことも当然で

ある。」

4 住民訴訟を提起できる者

住民訴訟を提起できるのは、前述のように住民監査請求を適法に行った市町村の区域内に住所を有する者、すなわち、住民（法人も含む）です。このうち、「市町村の区域内に住所を有する者」とは、市町村の区域内に生活の本拠を有する者です。したがって、理論上、住民基本台帳に登録されているかどうかは関係ありません。しかし、住民基本台帳に登録がないのに、当該市町村の区域内に住所があることを証明するのは容易ではありません。⁶

地方自治法

第10条 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。

民法

(住所)
第22条 各人の生活の本拠をその者の住所とする。

なお、当該地方公共団体の住民である原告が死亡した場合には、当該原告についての訴訟は承継されず、訴訟は当然に終了し、判決主文において、当該原告についての終了宣言がなされます。ただし、他に原告がいる場合には、住民訴訟自体が当然に終了するわけではありません。

■最判昭和55・2・22判時962号50頁⁷

「職権をもって調査するに、記録によれば、被上告人〇〇〇〇は昭和50年8月30日死亡していることが明らかである。地方自治法242条の2に規定する住民訴訟は、原告が死亡した場合においては、その訴訟を承継するに由なく、当然に終了するものと解すべきであるから、本件訴訟中同被告人の請求に関する部分は、その死亡により当然に終了しているのであり、これを看過してなされた原判決は破棄を免れない。」

5

住民訴訟（住民監査請求）の対象となる行為

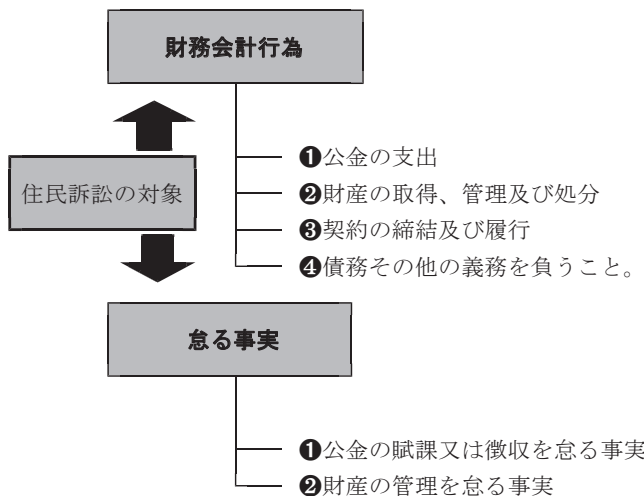
(1) 概説

住民訴訟でその対象となる行為は、住民監

査請求の対象となる行為のうち、違法な財務会計行為と違法な怠る事実です⁸（図1）。これ以外のものを対象とする訴えは、住民訴訟の定型に該当しない不適法な訴えとなります。

この点に関し、保安林内の市有地に請負人をして道路建設工事をさせる旨の工事施行決定書に決裁した市の建設局長らの行為は、当該土地の保安林としての財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の財産管理行為に当たらず、住民訴訟の対象となる行為と

図1：住民監査請求・住民訴訟の対象



はいえないとした次のような最高裁判決があります。

■最判平成24・12民集44巻3号431頁

「上告人らの行為は、路線が認定され、道路の区域も決定された市道予定地の一部に当たる本件土地を含む土地につき道路形状の形状にするため請負人をして道路建設工事を行わせる旨の工事施行決定書に決裁をし、その後、京都市長職務代理者と△△建設との間に締結された本件契約に基づき、△△建設をして本件土地につき道路建設工事を行わせたというものであるから、上告人らの右行為は、市道予定地を道路形状の形状にすることにより道路整備計画の円滑な遂行・実現を図るといふ道路建設行政の見地からする道路行政担当者としての行為(判断)であって、本件土地の森林(保安林)としての財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の財産管理行為には当たらないと解するのが相当である。」

ところで、住民訴訟の重要な論点の一つに、住民訴訟における違法性の承継という問題があります。これは、住民訴訟において直接対象とされた公金の支出の原因となる財務会計

上の先行行為(財務会計行為か非財務会計行為か問いません)が違法であると認められる場合に、その違法が後続の財務会計行為の違法として認められるという問題です。

この点につき、最高裁は、積極的に解しています。例えば収賄罪で逮捕された市職員を懲戒免職処分が付さず、分限免職処分にした上、退職手当を支給したことが違法な公金支出に当たると争われた川崎市退職金支払無効住民訴訟(最判昭和60・9・12判時1171号62頁)において、先行行為である分限処分(非財務会計行為)が違法であれば当該退職手当(財務会計行為)の支給も違法になるとしました。

■最判昭和60・9・12判時1171号62頁

「ところで、上告人は、本件退職手当の支給の違法理由として、本件分限免職処分の違法を主張する。地方自治法242条の2の住民訴訟の対象が普通地方公共団体の執行機関又は職員の違法な財務会計上の行為又は怠る事実に限られることは、同条の規定に照らして明らかであるが、右の行為が違法となるのは、単にそれ自体が直接法令に違反する場合だけではなく、その原因となる行為が法令に違反し許されない場合の財務会計上の行為もまた、違法となるの

である(最高裁昭和46年(行ツ)第69号同52年7月13日大法廷判決・民集31巻4号533頁参照)。そして、本件条例の下においては、分限免職処分がなされれば当然に所定額の退職手当が支給されることとなっており、本件分限免職処分は本件退職手当の支給の直接の原因をなすものといふべきであるから、前者が違法であれば後者も当然に違法となるものと解するのが相当である。

そこで、本件分限免職処分を発令したことに違法性が存するかどうかを検討するに、前記のガスライター及びデパートギフト券を収賄した○○は、地方公務員法28条1項3号にいう「その職に必要な適格性を欠く場合」に該当すると認められるから、本件分限免職処分は、同条項所定の要件を具備しているといふことができる。

もつとも、本件条例によれば、懲戒免職処分を受けた職員に対しては退職手当を支給しないこととされているから、○○を懲戒免職処分付することなく本件分限免職処分を発令したことの適否を判断する必要があるところ、前記のガスライター及びデパートギフト券の収賄事実が地方公務員法29条1項所定の懲戒事由にも該当することは明らかであるが、職員に懲戒事由が存す

る場合に、懲戒処分を行うかどうか、懲戒処分をするときにいかなる処分を選ぶかは、任命権者の裁量にゆだねられていること（最高裁昭和47年（行ツ）第52号同52年12月20日第三小法廷判決・民集31巻7号1101頁参照）にかんがみれば、上告人の原審における主張事実を考慮にいたしても、右の収賄事実のみが判明していた段階において、〇〇を懲戒免職処分には付さなかつたことが違法であるとして認めるとは困難であるといわざるを得ない。

また、本件分限免職処分発令後の経過に照らすと、本件分限免職処分が時期尚早の処分ではなかつたかとの疑いをいれる余地がないとはいえず、その不当が問題となり得ようが、本件分限免職処分の発令の段階でその後における事態の進展を予測することには相当の不確実性が伴うばかりでなく、分限処分の発令時期についても任命権者が裁量権を有しており、不適格な職員を早期に公務から排除して公務の適正な運営を回復するという要請にもこたえる必要があることを考慮すると、発令時期の面から本件分限免職処分が違法であるとするのもできない。

さらに、本件分限免職処分の発令後にあって、前記のとおり、〇〇はガスライター

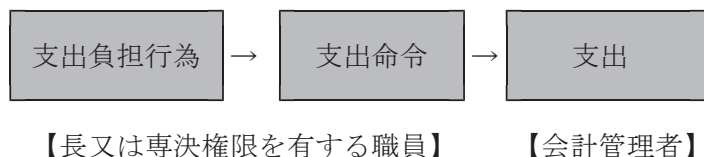
及びデパートギフト券の収賄事実で起訴されたほか、別件の収賄事実で二回にわたり追起訴されるという事態が発生したわけであるが、別件の収賄事実が上告人の原審における主張のように〇〇に対する本件退職手当の支払前に判明したとしても、本件分限免職処分の発令により〇〇の川崎市職員としての身分が既に剥奪されていることに照らせば、別件の収賄事実が判明した段階で本件分限免職処分を取り消さなかつたことが違法であるということはできない。

(2) 公金の支出

「公金」とは、地方公共団体の機関が管理する現金及び有価証券をいいます。「公金の支出」は、①支出負担行為（自治法第232条の3）、②支出命令（自治法第232条の4第1項）、③支出（同2項）の三つの財務会計行為を包括する概念です（図2）。

このうち、支出負担行為とは、法令または予算に基づいて決定される支

図2：公金支出の手続



出の原因となるべき契約その他の行為をいいます（自治法第232条の3）。

地方自治法

（支出負担行為）

第232条の3 普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしてなければならない。

「支出命令」とは、長またはその委任を受けた職員が、支出負担行為にかかわる地方公共団体の金銭債務の債権者及び金額が確定し、かつ、履行期が到来したことを確認し、会計管理者に対し、金銭の支出を命ずる行為です（自治法第232条の4第1項）。

会計管理者は長の支出命令がなければ支出することができず、また、長から支出命令を受けた場合であっても支出命令の根拠となる支出負担行為が法令又は予算に違反していないことを確認したうえでなければ支出することができません（自治法第232条の4第2項）。

最後に、「支出」とは、地方公共団体が金銭債権を有する者に対し、会計管理者が現金の交付などの手段による支払いをすることです。

地方自治法

(支出の方法)

第232条の4 会計管理者は、普通地方公共団体の長の政令で定めるところによる命令がなければ、支出をすることができない。

2 会計管理者は、前項の命令を受けた場合においても、当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないこと及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができない。

(3) 財産の取得、管理及び処分

「財産」の取得とは、地方公共団体に財産取得の法的効果を発生させることを目的とする執行機関又は職員の行為です。行政行為により発生するもの、契約など行政行為以外により発生するもの両者を含みます。

また、「財産の管理又は処分」とは、財産に関し、当該財産の価値の維持・保全あるいは処分を目的とする執行機関又は職員の行為をいいます。

ここで、「財産」の意義について確認しておきましょう。「財産」とは公有財産、物品、債権および基金をいいます(自治法第237

条第1項)。

地方自治法

(財産の管理及び処分)

第237条 この法律において「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。

このうち、公有財産は、行政財産(普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産)と普通財産(行政財産以外の一切の公有財産)に分類されます(自治法第238条)。行政財産及び普通財産については、それぞれ管理及び処分について、様々な制約があるので、それぞれ確認しておきましょう(自治法第238条の4、第238条の5)。

地方自治法

(公有財産の範囲及び分類)

第238条 この法律において「公有財産」とは、普通地方公共団体の所有に属する財産のうち次に掲げるもの(基金に属するものを除く。)をいう。

- 一 不動産
- 二 船舶、浮標、浮棧橋及び浮ドック並びに航空機

三 前2号に掲げる不動産及び動産の従物

四 地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利

五 特許権、著作権、商標権、実用新案権その他これらに準ずる権利

六 株式、社債(特別の法律により設立された法人の発行する債券に表示されるべき権利を含み、短期社債等を除く。)、地方債及び国債その他これらに準ずる権利

七 出資による権利

八 財産の信託の受益権

2 前項第6号の「短期社債等」とは、次に掲げるものをいう。

一 社債、株式等の振替に関する法律(平成13年法律第75号)第66条第1号に規定する短期社債

二 投資信託及び投資法人に関する法律(昭和26年法律第198号)第139条の12第1項に規定する短期投資法人債

三 信用金庫法(昭和26年法律第238号)第54条の4第1項に規定する短期債

四 保険業法(平成7年法律第105号)第61条の10第1項に規定する短期社債

五 資産の流動化に関する法律(平成10

年法律第105号)第2条第8項に規定する特定短期社債

六 農林中央金庫法(平成13年法律第93号)第62条の2第1項に規定する短期農林債

3 公有財産は、これを行政財産と普通財産とに分類する。

4 行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。

次に「物品」の意義を確認しましょう。

地方自治法

(物品)

第239条 この法律において「物品」とは、普通地方公共団体の所有に属する動産で次の各号に掲げるもの以外のもの及び普通地方公共団体が使用のために保管する動産(政令で定める動産を除く。)をいう。

- 一 現金(現金に代えて納付される証券を含む。)
- 二 公有財産に属するもの
- 三 基金に属するもの

2 物品に関する事務に従事する職員は、その取扱いに係る物品(政令で定める物品を除く。)を普通地方公共団体から譲り受けることができない。

3 前項の規定に違反する行為は、これを無効とする。

4 前2項に定めるもののほか、物品の管理及び処分に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

5 普通地方公共団体の所有に属しない動産で普通地方公共団体が保管するもの(使用のために保管するものを除く。)のうち政令で定めるもの(以下「占有動産」という。)の管理に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

さらに、「債権」について確認しましょう。

地方自治法

(債権)

第240条 この章において「債権」とは、金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利をいう。

2 普通地方公共団体の長は、債権について、政令の定めるところにより、その督促、強制執行その他その保全及び取立てに関し必要な措置をとらなければならない

い。

3 普通地方公共団体の長は、債権について、政令の定めるところにより、その徴収停止、履行期限の延長又は当該債権に係る債務の免除をすることができる。

4 前2項の規定は、次の各号に掲げる債権については、これを適用しない。

一 地方税法の規定に基づく徴収金に係る債権

二 過料に係る債権

三 証券に化体されている債権(国債に関する法律(明治39年法律第34号)の規定により登録されたもの及び社債、株式等の振替に関する法律の規定により振替口座簿に記載され、又は記録されたものを含む。)

四 電子記録債権法(平成19年法律第102号)第2条第1項に規定する電子記録債権

五 預金に係る債権

六 歳入歳出外現金となるべき金銭の給付を目的とする債権

七 寄附金に係る債権

八 基金に係る債権

最後に「基金」について確認しましょう。

地方自治法

(基金)

第241条 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。

2 基金は、これを前項の条例で定める特定の目的に応じ、及び確実かつ効率的に運用しなければならない。

3 第1項の規定により特定の目的のために財産を取得し、又は資金を積み立てるための基金を設けた場合においては、当該目的のためでなければこれを処分することができない。

4 基金の運用から生ずる収益及び基金の管理に要する経費は、それぞれ毎会計年度の歳入歳出予算に計上しなければならない。

5 第1項の規定により特定の目的のために定額の資金を運用するための基金を設けた場合においては、普通地方公共団体の長は、毎会計年度、その運用の状況を示す書類を作成し、これを監査委員の審査に付し、その意見を付けて、第233条第5項の書類と併せて議会に提出しなければならない。

6 前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。

7 基金の管理については、基金に属する財産の種類に応じ、収入若しくは支出の手続、歳計現金の出納若しくは保管、公有財産若しくは物品の管理若しくは処分又は債権の管理の例による。

8 第2項から前項までに定めるもののほか、基金の管理及び処分に関し必要な事項は、条例でこれを定めなければならない。

(4) 契約の締結・履行

「契約の締結・履行」とは、地方公共団体を一方の当事者とする売買、贈与などの財産上の契約の締結や履行をする執行機関又は職員行為のことです。

(5) 債務その他の義務の負担

「債務その他の義務の負担」とは、地方公共団体に財産上の義務を生ぜしめる執行機関又は職員行為をいいます。「債務その他の義務の負担」は、各種契約の形式だけでなく、補助金交付決定などの行政行為の形式で行われる場合もあります。各種契約の場合には、「契約の締結・履行」と重複します。

(6) 公金の賦課若しくは徴収を怠る事実

「公金の賦課を怠る事実」とは、執行機関又は職員が公権力をもって一方的に特定人に対し、地方公共団体に対する具体的金銭納付義務を負担させるべきであるのに、これをしていない状態をいい、「公金の徴収を怠る事実」とは、公権力をもって徴収することができる地方公共団体の債権につき、執行機関又は職員が正当な理由がないのに徴収をしない状態をいいます。

(7) 財産の管理を怠る事実

「財産の管理を怠る事実」とは、地方公共団体の財産（公有財産、物品、債権及び基金）の適切な管理を怠ることです。「財産」には債権も該当するので（自治法第237条）、地方公共団体の有する損害賠償請求権や不当利得返還請求権の行使をしないということも財産管理を怠る事実には該当します。

注

(3) 同判決は、また、監査委員が判断を誤り本来適法とすべき監査請求を不適法とした場合、地方自治法第242条第2項その他の適法要件を満たす限りにおいて、同一の財務会計行為を対象とする再度の住民監査請求をすることも許されるとする。

- (4) 法人については、主たる事務所が当該市町村の区域にあることが必要である（佐藤文俊『逐条地方自治法』（学陽書房、2025年）123頁）。
- (5) この場合の住民は、当該市町村の住民であると同時に、当該市町村を包括する都道府県の住民でもある。
- (6) 確井光明『要説 住民訴訟と自治体財務（改訂版）』（学陽書房、2002年）41頁は、自己の責めに帰すべき事情により住民基本台帳への登録がない者については、「住民」としての住民監査請求を認めるべきではないとする。
- (7) 主文は、「本件訴訟のうち原告〇〇〇〇の請求に関する部分は、昭和50年8月30日同原告の死亡により終了した。」と表記されている。
- (8) 監査請求の場合には、**不当な財務会計行為および不当な怠る事実もその対象となる。**
- (9) 支出負担行為及び支出命令の権限を法令上有するのは長であるが（自治法第149条第2号）、通常は部下の職員が専決する。
- (10) 法令上、予算の執行権限を有するのは、地方公共団体の長である（自治法第149条第2号）が、多くの地方公共団体では、課長や部長が長からの内部委任により専決権を有している。

●第82号（2025年8月発売） 定価 1,430円（税込）

・特集 **自治体における債権管理**

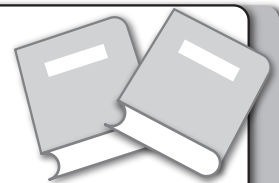
自治体における債権管理の法的枠組みと法的問題
自治体の債権管理の現状と課題～債権の区分と法律の適用を考える～
強制徴収公債権の債権管理について
非強制徴収公債権の管理・回収～実務に影響の大きい未解決の課題～
自治体における私債権管理の現状と課題 ～弁護士の視点から～
債権管理と住民訴訟

・CLOSE UP **先進・ユニーク条例**

青森県自然・地域と再生可能エネルギーとの共生に関する条例、青森県再生可能エネルギー共生税条例
河内長野市職員兼業推進条例

・トピックス

道路法等の一部を改正する法律について
第15次地方分権一括法について
「民生委員・児童委員による証明事務に関する調査＜調査結果に基づく通知＞」の概要



商品に関するご照会・お申込は、株式会社 ぎょうせい フリーコール（通話料無料） TEL : 0120-953-431 Web URL : <https://gyosei.jp>
受付時間：月～金 9時から17時 FAX FAX : 0120-953-495 サイト