

再度の住民監査請求に関する考察

西原雄二

目次

- 一 はじめに
- 二 住民監査請求前置主義の趣旨
- 三 同一住民の同一対象に対する場合の再監査請求
- 四 適法な監査請求が却下された場合の再監査請求
- 五 監査手続が不適法な場合の再監査請求
- 六 結語

一 はじめに

地方自治法二四二条は、住民監査請求について、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の長や職員等による違法・不当な公金の支出、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があると認めるとき、又は違法・不当に公金の賦課・徴収、財産の管理を怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該長等に対して、必要な措置（当該行為を防止・是正し、当該怠る事実を改め、又は当該行為・怠る事実によつて当該普通地方公共団体の被った損害を補填するために必要な措置）を講ずべきことを請求することができる旨を規定する。さらに、当該住民は、その措置に不服がある場合には、同法二四二条の二により、住民訴訟を提起することができる。住民訴訟については、住民監査請求前置主義が採用されており、住民は住民監査請求をしない限り、これを提起することができない（同法二四二条の二第一項）。監査委員の監査結果又は勧告に不服のある住民は、当該監査結果又は当該勧告の内容の通知があつ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（同法二四二条の二第二項一号）。

住民監査請求の趣旨・目的¹については、一般に、住民監査請求が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、当該地方公共団体の長や職員の違法・不当な財務会計行為又は怠る事実について、その予防・是正等の措置を監査委員に請求する機能を住民に与えたものであり、住民訴訟の前置手続として、まず当該地方公共団体の監査委員に対し、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、当該行為又は当該怠る事実の違法・不当を当該地方公共団体の自治的・内部的処理によつて予防・是正させることにあ

るとされている。

筆者は、これまで住民監査請求における手続的要件の諸問題のうち、「請求対象の特定性」、「正当な理由」、「怠る事実と監査請求期間制限」の問題について研究し、その成果を公表してきた^②。本稿は、その続編として、再度の住民監査請求における許容性の問題を取り上げる^③。

この許容性の問題は、住民監査請求に基づく監査手続が適法に行われていないことをもって前置要件を充足しないとして住民訴訟の提起が不適法となる可能性がある点、さらに、再度の住民監査請求を認めるべきか否かによって出訴期間の起算点が異なってくる点から、住民訴訟の訴訟要件具備の点において住民にとって重要な意味を有するものである^④。

再度の住民監査請求に関する問題には、主として、第一に、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た再度の住民監査請求を行うことができるのか否か、第二に、適法な住民監査請求が不適法であるとして却下された場合に、同一の監査対象について再度の住民監査請求が許容されるのか否か、第三に、監査手続が不適法であった場合、すなわち、監査請求が意見陳述の機会を与えられず棄却された場合に、再度の住民監査請求が認められるのか否か、といった問題がある。

なお、異なる住民による同一対象に対する再度の住民監査請求の問題もあるが、この点については、一般に認められており、当該住民が監査請求を行った場合であっても、別の住民は同一内容の監査請求を行うことができる^⑤。住民監査請求は、各住民に保障されている権利であるからである^⑥。また、地方自治法上、住民訴訟には監査請求前置主義が採用されているため、前の住民が出訴せずに別の住民が出訴の意思を持った場合に、その別の住民はどうしても同

一対象の監査請求を繰り返し返えさざるを得ないからである。住民訴訟の段階になると、訴訟が係属中に別の住民が同一の請求につき別訴を提起することが禁止されており(同法二四二条の二第四項)、混乱の回避が図られている。^⑦先に監査請求を行った住民が、すでに住民訴訟を提起している場合には、後に監査請求を行った住民は、先に提起されている住民訴訟に対し、共同訴訟参加できると解されている。^⑧

そこで、以下、本稿は、再度の住民監査請求の問題について、まず、住民監査請求前置主義の趣旨を踏まえたいうえで、①同一住民の同一対象に対する場合、②適法な監査請求が却下された場合、③監査手続が不適法であった場合における再度の住民監査請求について詳しく考察するものである。

(1) この点については、最判昭六二年二月二〇日民集四一卷一号一二三頁、最判平成二年六月五日民集四四卷四号七一九頁、最判平成一〇年二月一八日民集五二卷九号二〇三九頁参照。

(2) 西原雄二「住民監査請求の期間制限についての考察」日本法政学会創立五〇周年記念論文集編集委員会編『現代法律学の課題』(成文堂、平成一八年)一五一頁以下、同「住民監査請求における『正当な理由』に関する考察」法学紀要四七卷七頁以下、同「住民監査請求における対象の特定程度」日本法学七四卷二号六〇七頁以下、同「住民監査請求における『正当な理由』の解釈」『日本大学法学部創設一二〇周年記念論文集(第一卷)』(日本大学法学部、平成二一年)三八三頁以下、同「住民監査請求における『怠る事実』と期間制限の問題」法学紀要五二卷八三頁以下参照。

(3) 阿部泰隆「判例総合研究『住民訴訟⑤』」判例評論四二七号一九頁によると、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るのか。これが肯定される場合には、出訴期間はこの最後の行為が基準となる。否定される場合には、出訴期間はこの最初の行為が基準となるため、最後の行為が行われてからの出訴はもう遅いことが多い。再度の住民監査請求の問題は、住民監査請求と住民訴訟における請

求対象の同一性の問題に似ているが、これは住民が監査請求で主張しなかったことを住民訴訟で主張できるか否かが論点であるため、この請求対象の同一性の問題とは別個のものである。

本稿で考察するのは、住民監査請求内部における繰り返しの許容性の問題である。住民訴訟においては住民監査請求を前置したのか否かが問題となることが多いが、住民監査請求と住民訴訟における請求対象の同一性の問題については、別の機会に改めて論じたい。

(4) 友岡史仁「住民監査請求制度の法理」中央学院大学法学論叢一五卷一・二号二〇四頁参照。

(5) 異なる住民から同一内容の監査請求が行われた場合は、今回の住民監査請求で対象となっている財務会計上の行為等が、前の住民監査請求で対象とされた財務会計行為と同一であっても、一事不再理の原則により、その住民監査請求を却下することはできない。しかし、前の住民監査請求の監査の結果に基づいて、請求に係る財務会計事項に違法・不当事由がないと認めるときは、新たな住民監査請求について改めて監査を行うことなく、前の住民監査請求と同一趣旨の決定をしたうえで、その監査結果を請求人に通知すれば足りる。また、新たな違法・不当事由が加わっているときは、それについては改めて監査を行って判断し、ほかは前の住民監査請求と同一趣旨の判断をして決定をすれば足りるとされる（高橋太郎『情報公開・住民監査請求の実務』（新日本法規出版、平成一〇年）三五四―三五五頁、伴義聖・山口雅樹『新版 実務住民訴訟』（ぎょうせい、平成三〇年）三七頁参照）。

例えば、徳島地判平成一〇年一月二〇日判例タイムズ一〇二二号一七九頁は、別の住民による同一内容の監査請求について、権利能力なき社団の代表者名義で住民監査請求がなされた後、同団体の構成員である住民が同一の趣旨の住民監査請求をしたとしても、両者が異なる別個の住民監査請求であり、「請求主体が異なっているので、再度の監査請求に当たらないことが明らかである」と判示した。この考え方と異なる裁判例はなく、また、請求人が異なる以上、一事不再理の原則を援用することはできないとされる（海老名富夫「住民監査請求」小早川光郎・青柳馨編『論点体系 判例行政法第三卷』（第一法規、平成二八年）九六頁参照）。異なる住民が同一内容の監査請求を行うことができるという点については、ほとんど争いが無いといえる。

(6) 井上元『住民訴訟の上手な活用法』（民事法研究会、平成二二年）七三頁参照。

(7) 西島羽和明「判例解説」判例地方自治四〇号三〇頁、増田稔「同一請求に係る別訴の禁止と訴訟手続」大藤敏編『現代裁判法大系第二八卷 住民訴訟』（新日本法規出版、平成二一年）一三六頁以下参照。

地方自治法二四二の二第四項は、別の住民が既に監査請求手続を経由して住民訴訟を提起している場合には、別の住民は適法な監査請求手続を経由しても、「別訴をもつて同一の請求をすることができない」と規定する。

別訴の禁止を規定したのは、係属中の事件について別訴の提起を自由に認めるとすれば、濫訴の弊害を招くおそれがあり、かつ、訴訟経済上も適当でないという趣旨によるものである（松本英昭『新版 逐条地方自治法〔第九次改訂版〕』（学陽書房、平成二九年）一〇六八頁参照）。

(8) 最判昭和六三年二月二五日民集四二卷二号二二〇頁、富越和厚「住民監査請求の範囲（重複監査禁止の基準）」大藤敏編『現代裁判法大系第二八卷 住民訴訟』（新日本法規出版、平成二一年）五二頁、確井光明『要説住民訴訟と自治体財務〔改訂版〕』（学陽書房、平成一四年）二九―三〇頁、石津廣司「住民訴訟の訴訟手続」園部逸夫編『最新地方自治講座第四卷 住民訴訟』（ぎょうせい、平成一四年）二八四頁、井上・前掲書七四頁、石津廣司「別訴の禁止と共同訴訟・訴訟参加、訴えの併合・変更」小早川光郎・青柳馨編『論点体系 判例行政法第三卷』（第一法規、平成二八年）一五〇頁以下参照。

二 住民監査請求前置主義の趣旨

地方自治法二四二条の二第一項は、地方公共団体の住民が「前条（二四二条）第一項の規定による請求（住民監査請求）をした場合」で、監査委員の監査の結果又は勧告に不服があるとき等に限って、住民訴訟を提起することを認めている。すなわち、住民は監査請求を経なければ住民訴訟を提起することができないという「住民監査請求前置主

義」が採用されている。この監査請求前置主義は、昭和二三年の同法改正により、新たに住民監査請求及び住民訴訟の制度が導入された際に、その中に設けられ、現在に至っているものである。同法二四二条の二第一項及び第二項は、住民監査請求を経たといえる場合に、監査委員の監査の結果又は勧告に不服がある場合等の四つの類型を示しており、それぞれについて定められた日から三〇日以内に出訴しなければならぬと規定している。

再度の住民監査請求に関する問題を検討するにあたって、まず住民監査請求前置主義の趣旨をみておく必要がある。

住民監査請求前置主義の趣旨^①については、一般に、①違法・不当な財務会計上の行為又は怠る事実については、財務会計事務の専門的・技術的な性格から、専門的知識を有する監査委員の判断を受ける方が望ましいこと、②財務会計行為等の当否は、まず当該地方公共団体内部の問題として、自主的・主体的な解決を図ることが地方自治の本旨（憲法九二条）に沿うこと、③住民監査請求手続の方が、住民訴訟手続と比較して簡易かつ迅速に処理できること、④事案に則した適宜な処理が期待できること、⑤裁判所の負担が軽減されること等が挙げられている。

最高裁も同様に、昭和六二年二月二〇日判決^②において「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」とし、平成一〇年一月一八日判決^③においても、この点を確認している。

なお、住民監査請求前置主義については、昭和三八年改正当時、同時期に検討されていた行政事件訴訟法案が、抗告訴訟については原則として訴願前置主義を廃止し、自由選択主義を採用することとされていたこともあり、住民訴

訟についても、これを廃止し、違法な行為に限って裁判所に直接出訴させるべきであるという意見もあった。しかし、抗告訴訟と住民訴訟とは趣旨・目的が異なることや、裁判所の負担を軽減することなどを理由として、住民監査請求前置主義は存置されたのである。⁽⁴⁾

このように、地方公共団体においては、その事務の適否・当否の監査を行うことを任務とする監査委員という機関が設けられており、違法・不当な財務会計上の行為等によって住民全体の利益が侵害されるような事態が生じた場合には、まず監査委員に監査の機会を与えることにより事件を地方公共団体内部で自主的に解決させることが、地方自治の本旨からいっても、財務会計事務の専門的・技術的性格からいっても適切であり、また、そのことによって事件の簡易・迅速な処理も期待でき、併せて裁判所の負担を軽減させることができるといえる。したがって、住民監査請求制度は住民訴訟の前審手続ではあるが、地方公共団体の違法・不当な財務会計行為を行政内部で是正させようとする住民監査請求手続の重要性が認められる。⁽⁵⁾

しかしながら、一方において、住民監査請求前置主義に対しては、住民の正当な出訴権をチェックする結果を招くおそれがあること、監査委員は前審機関としての機能を十分に発揮する能力に乏しいこと、監査委員が勧告を行っても、関係機関が何らの措置をも講じない場合には監査委員としては、とるべき手段がないこと等の理由から、批判的な見方も成り立ち得る。⁽⁶⁾

さらに、住民監査請求制度が住民訴訟提起のための形式的要件となってしまうという現状も、再度の住民監査請求の問題を考えるにあたって要考慮事項であるといわなければならぬ。⁽⁷⁾

(1) この点については、成田頼明「住民訴訟（納税者訴訟）」田中二郎・原龍之助・柳瀬良幹編『行政法講座第三卷 行政救済』（有斐閣、昭和四〇年）二〇八―二〇九頁、同「監査請求及び納税者訴訟について（二）」自治研究三三卷四号四四頁、三好達「住民訴訟の諸問題」鈴木忠一・三ヶ月章監修『新・実務民事訴訟講座第九卷 行政訴訟Ⅰ』（日本評論社、昭和五八年）三二六頁、佐藤英善『住民訴訟』（学陽書房、昭和六一年）四四頁、山代義雄「住民訴訟と住民監査請求の関係」民商法雑誌九二卷五号六六五―六六六頁、同「住民訴訟のシステム」仲江利政編『住民訴訟の実務と判例』（ぎょうせい、昭和六三年）一七頁、園部逸夫「住民訴訟の訴訟法上の問題点」ジュリスト九四二号三〇―三一頁、加藤幸嗣「監査請求前置主義」園部逸夫監修・編『実務・自治体財務の焦点第四巻 住民訴訟』（ぎょうせい、平成元年）七一―七三頁、海老沢俊郎「住民監査請求」園部逸夫編『実務地方自治法講座第四巻 住民訴訟・自治体争訟』（ぎょうせい、平成二年）二〇―二二頁、古閑裕二「住民監査請求の特定性と同一性」判例タイムズ八二六号五八―五九頁、石井昇「住民監査請求期間の制限と『正当な理由』」甲南法学三二卷三・四号一九頁、伴義聖・大塚康男『実務住民訴訟』（ぎょうせい、平成九年）一三頁、関哲夫『住民訴訟論（新版）』（勁草書房、平成九年）二八〇頁、高橋太郎『情報公開・住民監査請求の実務』（新日本法規出版、平成一〇年）二六〇―二六一頁、團藤丈士「監査請求期間と『正当な理由』」大藤敏編『現代裁判法大系第二八巻 住民訴訟』（新日本法規出版、平成一一年）六六頁、伊東健次「住民訴訟における住民監査請求の重要性」法律のひろば五五卷八号三八頁、確井光明『要説住民訴訟と自治体財務（改訂版）』（学陽書房、平成一四年）三七―三八頁、秋田仁志「住民監査請求・住民訴訟の手続」秋田仁志・井上元編『住民訴訟の上手な対処法（改訂増補版）』（民事法研究会、平成一五年）三〇頁、廣田達人「住民請求監査法に関する若干の考察」日本財政法学会編『財政法講座第三巻 地方財政の変貌と法』（勁草書房、平成一七年）二一五―二二六頁、大藤敏「住民監査請求における対象の特定」大藤敏編『新版裁判住民訴訟法』（三協法規出版、平成一七年）二二二頁、大藤敏「適法な監査請求の不適法却下と出訴期間の起算日」大藤敏・前掲『新版裁判住民訴訟法』二六四頁、井上元『住民訴訟の上手な活用法』（民事法研究会、平成二二年）一八頁、伴義聖・山口雅樹『新版実務住民訴訟』（ぎょうせい、平成三〇年）九六頁参照。

久世公堯「違法不当行為等の監査請求及び納税者訴訟（二）」地方財務二二号二六頁は、「監査請求前置主義をとつた理由は、

再度の住民監査請求に関する考察（西原）

本来ここにおいて問題となつてゐる違法不当行為は、行政権の内部における事柄であるから、先ず、行政的措置によつて解決を図るべきであり、行政的手段によつて解決がなされない場合に限り、司法的措置を求むべきであるとされるためである。…監査前置としたのは、当該行為はその大半が財務計理上の問題であるから、この方面の専門であり、かつ公正なる見地にたつて判断をなしうる監査委員をしてその任に当らしめるのを適当としたためである」と説明する。

また、成田・前掲「住民訴訟（納税者訴訟）」二〇八―二〇九頁は、地方公共団体内部に「地方公共団体の事務全般にわたつて可否の監査を行なうことを任務とする監査委員という機関が設けられている以上、職員の違法・不当な行為によつて住民全体の利益が害されるような事実が発生した場合には、まずこの機関に監査の機会を与えることによつて、できうれば、事件を自主的に解決させるほうが、地方自治の本旨からいつても、また、裁判所の負担を軽減する意味からいつても好ましい」からであると述べる。

(2) 最判昭和六二年二月二〇日民集四一卷一号一二二頁参照。

(3) 最判平成一〇年一月一八日民集五二卷九号二〇三九頁参照。

例えば、大分地判平成一一年九月二〇日判例タイムズ一〇三五号一四六頁は、「地方自治法二四二条の二第一項は、住民訴訟につき、同法二四二条一項の住民監査請求を前置すべきであるとする住民監査請求前置主義を採用している。これは、普通地方公共団体の内部に監査委員が存在する以上、職員の違法、不当な財務会計上の行為又は怠る事実につき、まずこの機関に監査の機会を与え、右違法、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、是正させることが、地方自治の本旨（憲法九二条）からも、裁判所の負担を軽減する意味からも望ましいという趣旨によるものである」と判示する。

なお、監査委員が設置されていない場合においては、当該住民は監査請求を経ることなく、直ちに住民訴訟を提起することができ、その出訴期間は原則として当該行為のあった日又は終わった日から一年以内とされている（甲府地判平成五年三月三一日判例タイムズ八四三号一五五頁参照。本判決については、加藤就一「判例解説」『平成六年度主要民事判例解説』判例タイムズ臨時増刊八八二号三〇六頁参照）。

(4) 成田頼明「住民訴訟——制度の回顧と展望」ジュリスト九四一号一九頁参照。

(5) 住民監査請求前置主義の意義については、住民訴訟の提起にあたって、まず監査委員の監査を経ることにより、当該事案に係る事実関係の解明、具体的法律関係の究明及び可能な解決策の探求を予め行い、そのことが住民訴訟における住民の訴訟活動さらには裁判所による審理判断についてその本来のあり方の実現を容易にし、結局、住民訴訟がその機能を制度上予定されたように発揮することが期待されているものとされる（加藤・前掲「監査請求前置主義」七五頁参照）。

(6) 成田・前掲「住民訴訟（納税者訴訟）」二〇九頁、廣田・前掲「住民請求監査法に関する若干の考察」二一五頁、大藤敏「適法な監査請求の不適法却下と出訴期間の起算日」大藤編・前掲『新版 裁判住民訴訟法』二六五頁参照。

(7) 園部逸夫『現代行政と行政訴訟』（弘文堂、昭和六二年）一九七頁、藤原静雄「判例批評」民商法雑誌二二一卷六号九〇頁参照。

三 同一住民の同一対象に対する場合の再監査請求

住民監査請求においては、同一住民が同一対象についての監査請求を繰り返すことができるか否かの問題がある。同一住民による再度の住民監査請求に関する最初の最高裁判決としては、最高裁昭和六二年二月二〇日判決^①（以下、「最判昭和六二年」という。）がある。

本件事案の概要は、次のとおりである。すなわち、新潟県西川町の町長Y₁は、有限会社Y₂に対し、町有地を随意契約により売却し、その旨の所有権移転登記をした。同町の住民Xらは、昭和五四年四月二〇日、町有地の売却価格が時価に比して著しく低廉であって、同町の財政運営上多大な損失を生じさせるものであるとし、その是正を求める旨の第一回目の住民監査請求（以下、「第一回監査請求」という。）を行ったが、同年六月一六日、同請求には理由がない

旨の通知を受けた。Xらは、同年一月二〇日、町有地を随意契約により売却したのは違法である等の主張を追加して、再度、第二回目の住民監査請求(以下、「第二回監査請求」という。)を行ったが、同五年一月一七日、同請求に理由がない旨の通知を受けた。Xらは、同年一月三〇日、第二回監査請求の監査結果を不服として、地方自治法二四二条の二第一項四号(平成一四年法律四号による改正前のもの)に基づき、同町に代位して、Y₁に対し、Xらの主張する適正時価と売却価格との差額九三二二万余円の損害を賠償するよう求めるとともに、Y₂に対し、同額の不当利得の返還を求める住民訴訟を提起した。

第一審判決は、第二回監査請求は第一回監査請求と同一の行為を監査対象とする不適法なものであり、本件訴えは、同法二四二条の二第二項一号に基づき、第一回監査請求の監査結果がXらに通知された日である同四年六月一六日から三〇日以内に提起されるべきところ、同期間を経過した同五年一月三〇日に提起されたことを理由に、Xらの訴えを不適法なものとして却下した。

Xらは、第一審判決を不服として控訴する一方で、第二審に訴えが係属中の同五年一月一九日、同町の住民Z(共同訴訟参加人)との連名で同町がY₁に対し損害賠償請求権を、Y₂に対し不当利得返還請求権ないし所有権移転登記の抹消登記請求権を行使し得るのに、これをしないのは、違法に財産管理を怠る事実^①に該当するとし、その是正を求める旨の第三回監査請求を行ったが、同年一月一七日、同請求却下の通知を受けた。そこでXらは、同法二四二条の二第一項四号所定の怠る事実に係る相手方に対する請求として、Y₁に対する損害賠償の請求、Y₂に対する不当利得返還の請求等を、当初からの控訴に追加し、Zは、Xらの新たな請求につき共同訴訟参加の申立をした。

第二審判決は、^②当初からの控訴については、第一審判決と同様の理由でこれを棄却し、新たな請求については、第

三回監査請求は第一回及び第二回監査請求と同一の事由を監査対象としており、一事不再議の原則の適用並びに同法二四二条二項所定の期間徒過により不適法であるから、第三回監査請求を前提とする新たな請求も不適法であるとしてこれを却下し、Zの請求については、同請求が第三回監査請求を前提とするものであるから、不適法であるとしてこれを却下した。これを不服として、Xら及びZは上告した。

最判昭和六二年は、「地方自治法（以下「法」という。）二四二条一項の規定による住民監査請求に対し、同条三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、法二四二条の二第一項の規定に基づき同条の二第二項一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つても、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つて、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つ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、法二四二条の二第一項は、『普通地方公共団体の住民は、前条第一項の規定による請求をした場合において、……裁判所に対し、同条第一項の請求に係る違法な行為又は怠る事実につき、訴えをもつて次の各号に掲げる請求をすることができ。』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つて、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。したがつて、主張する違法事由が異なるご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」と判示し、本件第二回監査請求は、第一回監査請求の反復であつて不適法なものであるとした。

同一住民の同一対象に対する再度の住民監査請求の可否については、次の三つの説がある⁴⁾。

第一に、肯定説がある。これは、同一住民が同一内容の監査請求を繰り返し返したものであつても、適法な監査請求として取り扱うべきとする説である⁵⁾。その理由として、①住民監査請求について期間制限（二年）の規定はあるもの、回数制限についての規定はないこと、②住民監査請求制度においては、ある住民が監査請求をした後に、別の住民が全く同一内容の監査請求をすることが許されていること、③住民監査請求制度は、住民全体の利益擁護と財務運営上の妥当性・適法性確保という公益目的実現のため監査委員にその本来の職責を遂行すべきことを求めるものであり、民事訴訟や行政訴訟のように、当事者間の紛争を前提として、その紛争解決のための制度とは異なるので、当事者間

の紛争解決のための一事不再議の原則を適用すべきではないこと、④住民監査請求における監査結果は、当該行為の妥当性・適法性を確定するものではなく、一事不再議の適用を認めて法的安定性を図る必要がないこと、⑤同一人による再度の監査請求を認めても、同法二四二条二項の定める監査請求期間の制限があり、多くの場合について実害がほとんどないことなどを挙げている。^⑥

この肯定説に対しては、地方自治法が住民訴訟について出訴期間の規定を設けた趣旨に反するなどといった批判がある。^⑦ また、肯定説については、住民監査請求期間の適用があるとはいえ、例外なく再度の監査請求を認めると、全く同一内容の監査が繰り返し請求され、時間と労力を空費し実益が伴わず、あまりにも無駄な繰り返しを容認する点で、ひいては監査の効率性を阻害するという点で大きな問題がある。したがって、例外のない再度の住民監査請求は認めるべきではない。

第二に、否定説がある。これは、違法・不当事由の異同性や証拠資料の新奇性にかかわらず、再度の住民監査請求は一律にできないとする説である。^⑧ 最判昭和六二年は、否定説を採用したとされる。^⑨ その理由として、①監査委員は住民の請求に基づく監査にあたり、その自主的判断によって住民が主張する事由以外の点にわたって調査し監査することができするため、そのような弾力的な監査が行われる以上、異なる違法・不当事由や新たな証拠資料が提出されたからといって、第一回監査と異なる内容の監査が行われるわけではないこと、②住民訴訟を提起するときは、監査対象たる行為又は怠る事実との一定の同一性が要請されることは事実であるが、違法事由については監査請求において挙げたもの以外の事由を住民訴訟において新たに主張できると解されるため、主張する違法事由ごとに別個の監査請求になるとして再度の監査請求を認める必要も実益もないこと、③地方自治法が住民訴訟について出訴期間を規定し

た趣旨は、住民訴訟の対象となる行為の多くは私法上の行為であるが、いつまでも争える状態にしておくことは、取引の安全を図るうえからも、行政運営の安定性を確保するうえからも、適当でないという趣旨であると解されているため、同一住民から同一内容の監査請求を繰り返すことを認めると、その趣旨を没却することになることなどを挙げている¹⁰⁾。したがって、主張する違法事由が異なるごとに監査請求を別個のものとし、これを繰り返すことを認める必要がないとする説である。

前記最判昭和六二年も含め、この否定説に対して、学説上、次のような批判がなされている。

- (1) 「監査委員があらゆる論点を審査してくれず、住民があとで有効な攻撃方法に気づいた場合には、住民にも一度主張させる実益がある。特に、事態が進行形の場合、契約をした段階ではその差止、その履行があつたら、無効・返還請求、それも無理になつたら市町村長などに対する損害賠償請求と、進展状況に応じて新しい監査請求をする意味がある¹¹⁾」。住民がその主張を監査請求で排斥された後、監査請求できる別個の理由に気付いた場合、監査請求を再度行うか、住民訴訟を提起するかを選択に立たされるが、訴訟の提起は住民にとって大変な負担となるため、なるべくは監査請求を行おうと考えるのが通常であり、それは簡易な行政内部の是正手段である住民監査請求の趣旨にも合致する。住民は一度監査請求を行ったならば、訴訟を提起すべきであるとする最判昭和六二年の考え方は、「監査請求を形だけ通過すれば、あとは全部裁判所で処理しなさい」という発想で、監査請求の機能と意義をいかにも減殺する考えである¹²⁾。最判昭和六二年は、「制度の実際の運用や機能に対する配慮がたりない。その射程範囲を限定していくことが必要である¹³⁾」という見解が示されている。

- (2) 住民監査請求にも期間制限があるため、「仮に同一人に繰り返しを禁じても他の者がなしうることからすると、

尻抜けになりうること、また、同一人の繰り返しも、右期間の定めにより、野放しにならないこと¹⁴」などの理由を挙げて、最判昭和六二年の射程範囲を限定的に解するべきであるとの見解がある。

(3) 最判昭和六二年は、住民監査請求と住民訴訟の関係について、住民は監査請求の段階で主張し得えなかつた違法事由を訴訟において主張することができると判示するが、このことは新たな主張や証拠資料が存在していても、再度の監査請求を否認することによって、訴訟を強制することになる。訴訟の場合でしか争えないというのでは、必ずしも住民にとって本意ではないという見解がある¹⁵。

(4) 住民だけでなく、地方公共団体等にとつても、住民監査請求の段階で早期に解決できることを欲する場合があります、いずれにしても、最判昭和六二年は、住民監査請求制度を軽視する結果となつているという見解がある¹⁶。

否定説については、監査委員の対応の仕方が不十分かつ簡略なことが多いという事情から、必ずしも監査委員が住民の主張する事由について監査するとは限らない点、さらには、住民にとって監査請求の時点で主張して解決を図つておく方が、住民訴訟に移つて却下されるよりも訴訟費用の負担を軽減できる点などを考慮すると、否定説は妥当とはいえない。否定説のように、実益がないとして再度の住民監査請求を一切否定してしまうよりも、できる限り行政機関内部において問題を解決できることが望ましい¹⁸。

第三に、制限的肯定説がある。これは、違法・不当事由が異なつたり、新たな証拠資料の提出がある場合には、再度の監査請求が許されるとする説である¹⁹。その理由として、①住民監査請求において、一旦監査結果が出された後に、新たな違法・不当事由ないし新証拠が発見され、当初の監査結果と異なる判断が下される客観的可能性が生ずれば、事情変更の原則によつて、その新たな違法・不当事由ないし新証拠を資料として再度の住民監査請求が許される

こと、②監査の実際の運用として、監査委員は、請求人の主張しない違法事由についてまで全てを検討しているわけではないという実情があることなどを挙げている。

制限的肯定説においては、住民監査請求同士における同一性の認定基準の違いから、厳格説と緩和説とがある⁽²⁰⁾。厳格説は、同一住民に関する限り、原則として監査請求の繰り返しを許さないとし、監査請求同士の同一性を厳格に解するものである。これは、監査委員の監査結果が出された後、事実関係や権利関係等が変化したため、先の監査結果が現時点では変更され得る場合とか、不適法却下の後の適法な監査請求の場合とか、監査請求時に求めた措置とは別個の、新たに必要な措置を要求する場合に限定する説である。これに対して、緩和説は、主張する違法事由が異なれば再度の監査請求は、これを適法として緩やかに解する説である。

ちなみに、行政実例では、同一住民より同一事件について同一内容の再監査請求を行うことはできないとされ、また、最初の監査請求の内容以外の新たな内容を加えて再監査請求をしてきた場合には、新たに追加された内容に係る請求が別個の監査請求と認められるときは、監査をしなければならないとされる。その意図は、個々の事案ごとに、監査請求が別個のものであるか否かを判断していかうとするものではないかと推測されている⁽²¹⁾。

このようにみると、住民監査請求が、簡易・迅速な請求手続をとり対審構造を採用していないという点での住民訴訟との違い、監査請求期間の存在等の住民監査請求における手続的特徴の点から、否定説はもとより、同一住民による再度の監査請求を原則認めないという厳格説をとることは、むしろ住民による監査請求の可能性を狭めるものとして妥当ではない。したがって、再度の住民監査請求は制限的ではあるが、緩やかにその許容範囲を決めるべきものである⁽²²⁾。

(1) 最判昭和六二年二月二〇日民集四一卷一号一二二頁参照。

本判決については、木佐茂男「最新判例批評」判例評論三四五号三四頁以下、野村善史「実務演習 同一人による同一の監査請求」自治実務セミナー二六卷九号六二頁以下、北崎秀一「地方自治関係判例紹介」地方自治四七九号一三三頁以下、田中館照橋「判例評釈」法令解説資料総覧六六号一二八頁以下、石川善則「時の判例」ジュリスト八八九号七四頁以下、西鳥羽和明「判例解説」判例地方自治四〇号二九頁以下、鈴木庸夫「判例解説」『昭和六二年度主要民事判例解説』判例タイムズ臨時増刊六七七号三二〇頁以下、石川善則「最高裁判所判例解説」法曹時報四二卷六号一三九頁以下、石川善則「判例解説」法曹会編『最高裁判所判例解説民事篇昭和六二年度』（法曹会、平成二年）六八頁以下、阿部泰隆「判例総合研究『住民訴訟⑤』」判例評論四二七号一九頁以下、金子昇平「判例解説」『地方自治判例百選（第三版）』別冊ジュリスト一六八号一五六頁以下、正木宏長「判例解説」『地方自治判例百選（第四版）』別冊ジュリスト二一五号一五七頁、岡森識晃「判例解説」『行政判例百選Ⅰ（第七版）』別冊ジュリスト二三五号（平成二九年）二六二頁以下参照。

(2) 新潟地判昭和五六年六月二九日民集四一卷一号一三九頁参照。

(3) 東京高判昭和五七年八月三二日民集四一卷一号一五二頁参照。

(4) この点については、藤原淳一郎「行政判例研究」自治研究六〇巻七号一四二頁以下、北崎・前掲「地方自治関係判例紹介」一一八頁以下、木佐・前掲「最新判例批評」三五頁以下、石川・前掲「判例解説」法曹会編『最高裁判所判例解説民事篇昭和六二年度』七六頁以下、西鳥羽・前掲「判例解説」三〇頁以下、阿部・前掲「判例総合研究『住民訴訟⑤』」二〇頁以下、森木田邦裕「判例解説」行政判例研究会編『平成一〇年行政関係判例解説』（ぎょうせい、平成一二年）二五四頁以下、細川俊彦「住民訴訟に関する若干の問題についての考察」金沢法学四四卷二号六六頁以下、友岡・前掲「住民監査請求制度の法理」二一四頁以下、正木・前掲「判例解説」一五七頁参照。

同一の住民から、同一の財務会計上の行為又は怠る事実について監査請求が繰り返された場合、第二回目以降の監査請求も適法であるとする、当該行為又は当該怠る事実に係る住民訴訟の提起は、最後の監査請求に対する監査結果の通知があった日から三〇日以内であれば適法ということになる。これに対し、第二回目以降の監査請求が不適法であるとするならば、その

出訴期間は、最初の監査請求に対する監査結果の通知があった日から三〇日以内ということになる。

(5) 裁判例としては、秋田地判昭和五六年五月二五日判例時報一〇三六号六二頁、秋田地判昭和五八年一〇月二八日判例住民訴訟一四一〇頁がある。

(6) 北崎・前掲「地方自治関係判例紹介」一一八―一九頁、野村・前掲「判例解説」四四頁参照。

(7) 石川・前掲「判例解説」七八―七九頁参照。

(8) 裁判例としては、最判昭和六二年二月二〇日民集四一卷一号一二二頁がある。

(9) 鈴木・前掲「判例解説」三二二頁、石川・前掲「判例解説」七九―八〇頁、石川・前掲「時の判例」ジュリスト八八九号七五頁参照。

(10) 最判昭和六二年二月二〇日民集四一卷一号一二二頁参照。

最判昭和六二年は一事不再理の法理を適用した例とされることがあるが、同判決に対し、学説においては、一事不再理の法理の適用についての批判や、場合によっては再監査請求が許容されるべきであるとの批判が存在する（木佐・前掲「最新判例批評」三五頁以下、西鳥羽・前掲「判例解説」三二頁、金子・前掲「判例解説」一五七頁、正木・前掲「判例解説」一五七頁、岡森・前掲「判例解説」二六三頁参照）。

(11) 阿部・前掲「判例総合研究『住民訴訟⑤』」一二二頁。

(12) 同二三頁。

(13) 同二三頁。

さらに、阿部泰隆『行政法再入門（下）（第二版）』（信山社、平成二八年）八〇―八一頁によると、住民は監査請求を期限内に行おうとするためには、その端緒を何か発見したなら、十分な証拠がなくても、とりあえず監査請求を行うが、簡単な監査請求はすぐに却下される。そして、その間に情報公開等により証拠を入手して再度監査請求を行うと、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、再度の監査請求を行うことは許されないと判例（前記最判昭和六二年）が適用される。「監査請求をすることが自由選択主義としているのであればまだしも、監査請求前置主義のもとでこのような

厳しい制約をおく理由があるのか」と疑問を呈している。

(14) 藤原淳一郎「行政判例研究」自治研究六〇巻七号一四四頁。

(15) 鈴木・前掲「判例解説」三三二頁、金子・前掲「判例解説」一五七頁参照。

最判昭和六二年に対しては、住民監査請求で主張した事由以外の違法事由をその後の住民訴訟で主張できるとしても、空洞化しつつある住民監査請求を是認してしまふ効果が懸念される（鈴木・前掲「判例解説」三三二頁参照）。

(16) 加藤・前掲「監査請求前置主義」八四頁参照。

(17) 木佐・前掲「最新判例批評」三六頁参照。

(18) 阿部・前掲「判例総合研究『住民訴訟』」二二―二三頁、友岡・前掲「住民監査請求制度の法理」二二四頁参照。

(19) 裁判例としては、神戸地判昭和五六年六月一二日行裁判集三三巻六号九〇六頁、山口地判昭和五九年九月一三日判例タイムズ五三八号一四一頁、東京地判平成五年二月二五日判例タイムズ八五九号一七九頁がある。

例えば、東京地判平成五年二月二五日判例タイムズ八五九号一七九頁は、臨海副都心開発計画の一環として、東京都港湾局長が進出企業との間で都有地につき賃貸借契約を締結することの差止めを求める住民監査請求に対し、監査委員が、同計画に關する予算の執行が凍結されているため、当該契約が締結されるか否かが未だ不確定であるとし、同監査請求を不適法なものとして却下したところ、その後、関係経費の予算執行の凍結が解除されるとともに、臨海副都心開発事業会計補正予算が可決されたことから再度行われた当該契約の締結の差止めを求める監査請求につき、「先の監査請求が、その時点では監査請求の対象となる行為等がなされることが相当の確実さをもって予測されない等の事情があるため、監査委員による実体的な監査がされることなく不適法として却下されたような場合には、その後の事態の成熟をまって再度監査請求を行う必要と利益が認められるものというべきであるし、また、このような場合に再度の監査請求を認めることとしても、……再度の監査請求を禁ずる法の趣旨に抵触する点はないものと考えられる。したがって、右のような事由が認められる場合に限っては、再度の監査請求を行うことが例外的に許される」と判示する。

ちなみに、代金についての支出命令や支出がなされる前に売買契約の違法を主張する住民監査請求がなされた場合には、そ

の時点で現に存在している契約のみを対象として理解することができるため、改めて支出命令や支出を対象とする監査請求をすることも可能と解すべきである。このように解することによって、債務負担行為についての住民監査請求時には未だ発生していなかった支出命令や支出に固有の違法事由を監査請求の理由とすることが可能となり、再度の住民監査請求を認める実益も肯定できる（藤山雅行「基本行為に対する住民訴訟と派生行為に対する住民訴訟との関係」大藤敏編『現代裁判法大系第二八巻 住民訴訟』（新日本法規出版、平成十二年）一三五―一三六頁参照）。

(20) この点については、藤原淳一郎「行政判例研究」自治研究六〇巻七号一四三頁以下参照。

(21) 北崎・前掲「地方自治関係判例紹介」一二〇―一二二頁参照。

(22) 藤原・前掲「行政判例研究」一四四頁、友岡・前掲「住民監査請求制度の法理」二一五頁参照。

西鳥羽・前掲「判例解説」二九頁は、「有意味な新たな証拠資料の発見・作成等によって第一回監査請求と異なる展開が期待できそうな同一住民による再監査請求には、やはり一定の門戸を開いておくのが望ましい」としている。

四 適法な監査請求が却下された場合の再監査請求

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、当該監査請求を行った住民は、適法な住民監査請求を経たとして直ちに住民訴訟を提起することができるという点については、判例・学説上、特に異論はみられない。⁽¹⁾ これに対し、当該住民が直ちに住民訴訟を提起することなく、再度の住民監査請求を行うことの可否については、判例・学説上、あまり明確に論じられてこなかった問題であった。

適法な監査請求が却下された場合の再監査請求の許容性に関する最高裁判決としては、最高裁平成一〇年一二月一八日判決⁽²⁾（以下、「最判平成一〇年」という。）がある。本件は、加須市の住民であるXらが、市長Yを相手として、市

に代位して行った、地方自治法二四二条の二第一項四号に基づく損害賠償を請求する住民訴訟事件である。そこでの論点は、適法な住民監査請求が不適法であるとして却下された場合に、再度の住民監査請求が許容されるか否かである。

本件事案の概要は、次のとおりである。Yは市長として、公金を支出し、小学校の分離校を建設した。住民Xらは、平成八年六月二八日、市監査委員に対し、表題として「中学校の分離校は建設する必要があったのかの監査請求書」、理由として「分離校を三一億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、それぞれ記載した住民監査請求（以下、「第一回監査請求」という。）を行った。これに対し、市監査委員会は、同年七月一三日、Xらの監査請求は一般的な行政運営を対象としており不適法であるとして、これを却下した。このため、Xらは、同年八月二日、市監査委員に対し、表題として「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」、請求理由として「三五学級、一四〇〇人迄対応出来る規模の用地面積があるのであるから……分離校を三一億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」と記載した住民監査請求（以下、「第二回監査請求」という。）を行った。しかし、この監査請求も、同年九月五日、第一回監査請求と請求人及び対象となる監査請求の内容が同一であるとの理由で、一事不再理の原則により却下された。そこで、同年一〇月三日、Xらは本件訴えを提起した。

第一審判決は、^③第一回及び第二回の監査請求ともに財務会計上の行為を対象とする適法な監査請求といふべきであるが、第二回監査請求は、同一人が第一回監査請求におけると同一の行為を対象とする監査請求を重ねて行っており不適法であるので、本件訴えに関する出訴期間は、第一回監査請求を基準としてこれを決定すべきであるとした。そ

して、第一回監査請求は、監査委員による監査又は勧告が行われていない場合となるので、その出訴期間は、同法二四二条の二第二項二号により、右監査請求を行った日から六〇日を経過した日から三〇日以内（平成八年九月二六日まで）となるところ、本件訴えは一〇月二日に提起されており出訴期間を徒過しているから、不適法であるとした。

第二審判決も、同一の財務会計上の行為について二回にわたって監査請求がなされた場合には、その出訴期間は、⁴前の監査請求を基準として起算すべきであるとし、第一審判決を支持して、控訴を棄却した。

これに対して、最判平成一〇年は、「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ふことができる。そうであるとすれば、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のは、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つて、著しく妥当性を欠くといふべきである」と判示した。

さらに、「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、法二四二条の二第二項一号に準じ、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」と判示した。

再度の住民監査請求の許容性について否定説の立場を明確にした最判昭和六二年に対し、最判平成一〇年は再度の住民監査請求を適法なものとした。ここに両最高裁判決の違いが問題となる。^⑤

最判平成一〇年は、「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」と判示し、否定説から緩和された立場をとるものとして注目される。実際、最判平成一〇年は、その判旨からは明らかではないものの、一律に否定する否定説ではなく、制限的肯定説のうち厳格説に立ったものと解される。^⑥再度の住民監査請求を認める理由について、最判平成一〇年は、①住民監査請求制度が、地方公共団体内に設けられた監査委員による自治的・内部的処理によつて、請求に係る財務会計上の行為や怠

る事実の違法・不当を予防・是正することにあるから、適法な住民監査請求に対して、これを誤って不合法と判断して実質的な監査が行われなかった場合には、監査委員に重ねて監査の機会を与えることが制度の趣旨に適合すること、②住民監査請求を不合法として却下された住民が、却下の理由に応じて必要な補正を行って、改めて住民監査請求を行おうとすることは、通常の行動と考えられるが、これを再度の監査請求であることのみを理由に許さないとすれば、出訴期間等の点で、その後の住民訴訟を提起する機会が奪われる結果を招くこともあり、妥当性を欠くことを挙げている。

最判昭和六二年は、第一回目に住民が適法な監査請求を行ったが、監査委員が請求理由のない旨の監査結果を出したために再度の監査請求を行ったという事案であった。一方、最判平成一〇年は、住民が第一回目に適法な監査請求を行ったにもかかわらず、監査委員が誤って不合法であるとしてこれを「却下」したことから、住民が再度の監査請求を行ったという事案であった⁷⁾。つまり、両判決とも監査請求は複数回行われたことに違いはないが、最判昭和六二年は、適法な監査請求が二度行われた事案として監査委員は重複した内容を審査したのに対し、最判平成一〇年は、そもそも最初の監査請求に対し審査が全く行われなかったことにより第二回目がいわば「初めての」監査請求とした点で、実質的には、事案を異にするものといえる。この理解からすると、最判昭和六二年は、「監査の結果の通知が請求人に通知された場合」には再度の監査請求を認めていないという中に、監査委員の実体判断が行われずに「却下」された最判平成一〇年のような場合は含まないとして両判決を整合的に解することが可能であり、この場合、最判平成一〇年は、最判昭和六二年の射程外での事案を扱ったものとして両判決を区別することができる⁸⁾。

最判平成一〇年は、適法な住民監査請求が不合法として却下された場合の再度の住民監査請求について、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だけでなく、再度の住民監査請求を行うことも許されるとの判断を示しており、却下とその後の再住民監査請求の関係を手続法的に整理したものと評価できる。⁹⁾

こうして、適法な住民監査請求が誤って不適法なものとして却下された場合には、当該住民は直ちに住民訴訟を提起することもできるし、再度同一の財務会計行為等を対象として住民監査請求を行うこともできることとなった。¹⁰⁾

しかしながら、一方で、適法な住民監査請求について、監査委員が実質的な判断をしたうえで、監査結果の通知ではなく「却下」の通知をした場合は、住民は、住民訴訟を提起する方法しかないと解される。この場合に、仮に再度同一の財務会計行為等を対象として住民監査請求を行っても、重複の監査請求として却下され、住民訴訟の出訴期間は第一回目の住民監査請求のときから起算されることになる。したがって、住民側からすると、同じ「却下」通知でありながら、監査委員が実質的な判断をした場合とそうでない場合とを区別して、住民監査請求又は住民訴訟のいずれを選択するべきかを自らの責任で決定しなければならなくなり、これによって第二回目の住民監査請求をする住民は少なくなるとされる。¹¹⁾この点について、この場合の住民は、住民訴訟を選択する方向に動くことが予想され、結果として住民訴訟のために住民監査請求があるという現状を追認することになり、住民監査請求前置主義の趣旨からますます離れることになる。最判平成一〇年の事案のような場合には、監査請求の要件審査の厳格さにもバラツキがあるのではないかと推測されることから、判断のリスクを住民に負わせるのは適切ではなく、形式的に住民監査請求が不法なものとして却下された場合には再度の住民監査請求が行えると解するべきである。¹²⁾

- (1) 内田義厚「判例解説」『平成一一年度主要民事判例解説』判例タイムズ臨時増刊一〇三六号三二八頁、西川知一郎「判例解説」法曹会編『最高裁判所判例解説民事篇平成一〇年度(下)』(法曹会、平成一三年) 一〇六七頁参照。
- (2) 最判平成一〇年一月一八日民集五二卷九号二〇三九頁参照。
本判決については、西川知一郎「時の判例」ジュリスト一五二号一五七頁以下、野村武司「判例解説」『平成一〇年度重要判例解説』ジュリスト臨時増刊一一五七号四四頁以下、伴義聖・大塚康男「はんれい最前線」判例地方自治一八七号五頁以下、人見剛「時の判例」法学教室二二七号一〇六頁以下、西川知一郎「最高裁判所判例解説」法曹時報五一卷一二号二二〇頁以下、森木田邦裕「判例解説」行政判例研究会編『平成一〇年行政関係判例解説』(ぎょうせい、平成一二年) 二五四頁以下、内田義厚「判例解説」『平成一一年度主要民事判例解説』判例タイムズ臨時増刊一〇三六号三二八頁以下、西川知一郎「判例解説」法曹会編『最高裁判所判例解説民事篇平成一〇年度(下)』(法曹会、平成一三年) 一〇六三頁以下、藤原静雄「判例批評」民商法雑誌二二二卷六号八六頁以下、西川知一郎「判例解説」『最高裁判所の判例 I 公法編』ジュリスト増刊(平成一五年) 三〇一頁以下、荏原明則「判例解説」『地方自治判例百選(第四版)』別冊ジュリスト二二五号(平成二五年) 一六二頁以下参照。
- (3) 浦和地判平成九年四月二日民集五二卷九号二〇五六頁参照。
- (4) 東京高判平成九年一月一三日民集五二卷九号二〇六二頁参照。
- (5) この点については、友岡・前掲「住民監査請求制度の法理」二二五頁以下参照。
- (6) 最判平成一〇年以前にも、「不適法却下」の再度の住民監査請求を認容する裁判例として、東京地判平成五年二月二五日判例タイムズ八五九号一七九頁、東京地判平成六年五月二四日判例タイムズ八六〇号一四八頁がある。
- (7) 西川・前掲「判例解説」一〇六七頁以下参照。
- (8) 西川知一郎「時の判例」ジュリスト一五二号一五七―一五八頁、野村武司「判例解説」『平成一〇年度重要判例解説』ジュリスト臨時増刊一一五七号四五頁、伴義聖・大塚康男「はんれい最前線」判例地方自治一八七号七頁、西川・前掲「判例解説」一〇六八頁参照。

最判昭和六二年の位置付けについては見解の相違があるが、最判平成一〇年は、最判昭和六二年の射程外であると考えられる。

(9) 野村・前掲「判例解説」四五頁参照。

加えて、最判平成一〇年は、①監査請求が適法であると判断される場合、適法な監査請求がなされたものとして住民訴訟を直ちに提起できるとする一方、監査請求の却下が請求要件に係る形式審査であり、実体審査を経ていない点に着目し、実体審査を求める点で利益があるとして再度の監査請求を適法なものとする。また、②不適法と判断される場合についても、補正等を加えて再度の住民監査請求に及ぶことは、請求を却下されたものとして当然の所為として、再度の監査請求を適法とする。いずれにせよ、実体的な判断が下された場合に、その法的安定性を図る一事不再理とは一線を画し、住民監査請求における住民の手続法上の地位の保護の観点から判断をしている点に特徴がある(野村・前掲「判例解説」四五頁参照)。

(10) 西川・前掲「判例解説」一〇七〇—一〇七一頁によれば、「本件のように、住民が客観的に適法な住民監査請求を行ったにもかかわらず、監査委員が不適法であるとしてこれを却下し、監査を行わなかったため、同一住民が、却下の理由に応じて必要な補正を加え、あるいは、監査委員の再考を求めるなどして、再度の住民監査請求を行うことは、請求期間の制限に関する地方自治法二四二条二項の要件を始め、住民監査請求についての他の適法要件を満たす限りにおいて、適法として許されるものと解すべきであろう。もつとも、適法な住民監査請求が不適法であるとして却下された場合、当該請求をした住民は、住民訴訟を提起するに先立って再度の住民監査請求をしなければならず、直ちに住民訴訟を提起することはできないとまで解するのは、相当ではなからう。なぜならば、監査請求前置の要件との関係では、当該住民は適法な住民監査請求をしたことにより、住民としてなすべき義務を尽くしているのであって、当該請求が監査にまで至らなかったのは、専ら監査委員の請求の適否に関する誤った判断に起因するものであり、また、事案によつては、再度の住民監査請求を受けた監査委員においてこれを適法なものとして監査を行うことが事実上期待できない場合も考えられるのであるから、監査委員の誤った判断により却下の通知を受けた請求人に対して常に再度の住民監査請求を強いるのは問題であり、請求人に直ちに住民訴訟を提起するみちをも認める方が実質的見地からしても妥当と考えられるからである。……適法な住民監査請求が不適法であるとして却下された場

合については、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を認めるのが、これまでの裁判例の一致した扱いでもある。したがって、適法な住民監査請求が不適法であるとして却下された場合、当該請求をした住民は、再度の住民監査請求を行った上住民訴訟を提起するか、あるいは再度の住民監査請求を行わずに直ちに住民訴訟を提起するかの選択権を有するもの」と解している。

(11) 伴・大塚・前掲「はんれい最前線」七頁、大藤敏「適法な監査請求の不適法却下と出訴期間の起算日」大藤敏編『新版裁判住民訴訟法』（三協法規出版、平成一七年）二六八頁参照。

(12) 藤原静雄・前掲「判例批評」九二頁、碓井光明『要説住民訴訟と自治体財務（改訂版）』（学陽書房、平成一四年）六三頁参照。

本件の原審判決は、請求の適法性について実質的に捉えて、①適法と判断される場合は監査請求を経たもの（請求棄却）として取り扱い、再度の住民監査請求には一事不再理が適用されて不適法であるが、住民訴訟は直ちに提起できる、②不適法と判断される場合は適法な監査を経っていない場合として取り扱っている。

しかし、このように解すると、適法な監査請求を経ないことを理由に住民訴訟が不適法となることをおそれて、住民が再度の監査請求に及んだとき、当初の監査請求を含めて適法であったと判断されると、一事不再理の問題が生じ、その結果、出訴期間の徒過を理由に住民訴訟が不適法なものとされ、逆に、出訴期間を徒過することをおそれて直ちに住民訴訟を提起しても、住民監査請求が不適法であったと判断されれば、その点において訴訟が不適法なものとなり、住民の負うリスクは大きいことが指摘されている（野村・前掲「判例解説」四五頁、荏原・前掲「判例解説」一六二頁参照）。

五 監査手続が不適法な場合の再監査請求

前記の最判平成一〇年が、適法な住民監査請求が不適法として却下され監査が行われなかった場合であるのに対し

て、監査は行われたが、手続的な違法があった場合の再度の住民監査請求に関する最近の裁判例としては、東京地裁平成二五年一〇月一五日判決^①（以下、「平成二五年判決」という。）がある。これは、適法な住民監査請求が棄却された後、地方自治法二四二条における意見陳述の機会の付与がなされなかったとして再度の住民監査請求を行ったが、不適法なものとして却下された事案である。

本件事案の概要は、次のとおりである。青ヶ島村は、村の産業振興を図り村民生活を向上させることを目的として、塩の生産、販売等の事業（本件製塩事業）を行ってきた。Yは、青ヶ島村長として、本件製塩事業について、Aに対し無償で流動資産のみを譲渡する譲渡契約を締結するという議案を村議会定例会に提出し、上記議案は可決された。そこで、Yは村長として、Aとの間で、譲渡契約を締結し（本件譲渡契約）、本件製塩事業をAに無償で譲渡した。

住民Xらは、平成二三年三月三〇日、在庫となっている塩等の評価額は、約三〇〇〇万円となるところで、青ヶ島村は、これを無償で譲渡し、失うこととなるなどとして、住民監査請求（以下、「本件第一回請求」という。）を行った。

これに対し、監査委員Bは、監査を行うにあたっては請求人に陳述の機会を与えなければならない（地方自治法二四二条六項）にもかかわらず、Xらに陳述の機会を与えることなく、平成二三年五月二四日付けで、Xらの監査請求を棄却した。

Xらは、平成二三年六月二四日、本件第一回請求とほぼ同じ内容の住民監査請求（以下、「本件第二回請求」という。）を行った。同請求に係る請求書には、監査委員は、請求人に対して、同法二四二条六項に基づき意見の陳述をする機会を必要的に与えなければならぬ旨の記載があった。これに対し、Bは、平成二三年八月二三日付けで、Xらは同年三月三〇日に同様の趣旨の請求をし、同年五月二四日付けで請求を棄却されているとして、Xらの住民監査請求を

不適法なものであるとして却下した。

住民Xは、平成二三年九月二一日、同村の村長が本件譲渡契約を締結した行為は違法なものであると主張して、Yに対し、同法二四二条の二第一項四号に基づき、前記行為により村が被った損害金等を村に支払うことを請求するよう求め、本件訴えを提起した。

本件事案の争点は、本件第二回請求が再度の住民監査請求として適法なものか否かであり、本件訴えが、本件第一回請求に係る監査の結果の通知があった日から三〇日以内という出訴期間内に提起された適法なものか否かである。⁽²⁾

平成二五年判決は、「地方自治法二四二条六項が、『監査委員は、(略) 監査を行うに当たっては、請求人に(略) 陳述の機会を与えなければならない。』として、住民監査請求の請求人に陳述の機会を与えることを必要なものとして規定しているのは、請求人に監査の手續に関与する機会を与え、監査の結果の適正さのみならず、監査の手續の公正さをも図る趣旨であると解される。しかるに、同項に違反して、監査委員が請求人に陳述の機会を与えることなく、住民監査請求を理由がないとして棄却した場合には、陳述の機会を与えられることがなかった請求人が、陳述の機会の付与を求めて、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、陳述の機会を与えられることなく請求を棄却された請求人の行為として十分に考えられるものといふことができる。そして、上記の場合において、請求人が陳述の機会を失したことを理由として再度の住民監査請求をしたときは、再度の監査を行った上、請求人に陳述の機会を与えることが、同項の趣旨及び住民監査請求制度の目的に適合するものと考えられる。そうすると、陳述の機会を与えられなかった請求人が、直ちに住民訴訟に係る訴えを提起せずに、陳述の機会を与えられなかったことをも理由として再度の住民監査請求に及んだ場合に、再度

の住民監査請求が当初の住民監査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のは、出訴期間等の点で当該請求人から住民訴訟に係る訴えを提起する機会を不当に奪うことにもなつて、著しく妥当性を欠くというべきである。したがつて、住民監査請求の請求人が地方自治法二四二条六項に基づく陳述の機会を与えられることなく住民監査請求を理由がないとして棄却された場合、当該請求人が、そのことを理由として再度の住民監査請求をすることは妨げられないと解することが相当である」とした。

そのうえで、「原告らは、本件第一回請求において、地方自治法二四二条六項に基づく陳述の機会を与えられず、そのことをも理由として、本件第二回請求に及んでいるのであるから、本件第二回請求の内容が本件第一回請求とほぼ同じ内容のものであつたとしても、適法なものであると解すべきである。……以上によれば、本件第二回請求は、適法なものであり、本件訴えは、その住民監査請求についての監査の結果の通知があつた日から三〇日以内という出訴期間が経過する前にされた適法なものである」と判示した^③。

本件事案のように、住民監査請求が棄却されているものの、その監査手続に瑕疵があつた場合において、適法な住民監査請求が不適法として却下された場合と同様に考え、再度の住民監査請求が許されるのか、あるいは、一応は監査がなされ、当該地方公共団体の財務会計上の行為又は怠る事実の違法・不当を予防・是正する機会が与えられているから、再度の住民監査請求を行うことは許されないと解すべきか否かについて、これまで裁判例はほとんどなかった^④。

この点について、平成二五年判決は、同法二四二条六項が住民監査請求人に意見陳述の機会を与えることを必要的なものとして規定しているのは、監査結果の適正性のみならず、監査手続の公正性をも図る趣旨であると解したうえ

で、請求人に意見陳述の機会が与えられることなく住民監査請求が棄却された場合、そのことを理由として再度の住民監査請求を行うことは妨げられず、再度の住民監査請求が適法なものである旨を判示した。

このように、平成二五年判決は、意見陳述の機会を定めた同法二四二条六項の趣旨を明確にするとともに、これまでに明らかでなかった問題についての判断を示した点において意義がある。^⑤

また、住民訴訟について出訴期間が設けられている趣旨は、住民監査請求の対象となる行為について、いつまでも争うことができる状態にしておくことは法的安定性の見地から好ましいことではないので、これをなるべく早く確定させようとするところにあるとされる。ところが、本件においては、監査の手續に瑕疵が生じたこともあり、この趣旨に反し、紛争が極めて長期化してしまっている。監査の手續に瑕疵が生じることがないような措置を講じておくことが必要であり、監査委員が十分に監査の手續を理解しておくことが重要とされる。^⑥

ちなみに、再度の住民監査請求に関する近年の裁判例として、福岡地裁平成二六年一月一〇日判決がある。^⑦同判決は、町と証券会社との間で締結された各仕組債購入契約を解約して解約価格を回収することなどを怠る事実等が違法であることの確認を求める住民訴訟において、各仕組債購入契約に関し先に四回にわたり監査請求がなされた後、改めて監査請求がなされた事案について、「先の住民監査請求の対象とされた怠る事実と同一の怠る事実の違法性を問題として再度の住民監査請求がされた場合に、その違法性を基礎づける社会的事情が、当該怠る事実の評価が変わるほど大きく変化した場合に、住民監査請求の対象の同一性が失われることがあると解する余地があるとしても、監査委員は、住民監査請求の対象とされる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るとされていることからすれば、先の住民監査請求にお

いて、当該社会的事情の変化が将来的なものとしても主張され、監査委員がこれをも考慮した上で判断をしたといえる場合には、実際に生じた変化が先の住民監査請求の際に判断の前提とされた範囲を超えない限り、当該社会的事情の変化は既に住民監査請求を経たものであるから、当該変化を理由として住民監査請求の対象の同一性が失われることはない」と判示している。

(1) 東京地判平成二五年一〇月一五日判例地方自治三七七号四五頁参照。

本判決については、楠井嘉行・石田美奈子「はんれい最前線」判例地方自治三八一号四頁以下、海老名富夫「住民監査請求」小早川光郎・青柳馨編『論点体系 判例行政法第三卷』（第一法規、平成二八年）九五―九六頁参照。

なお、意見陳述の機会が付与についての規定は、平成二九年六月の同法改正により、二四二条七項に置かれる（平成三二年四月一日施行）。

(2) Xの主張の要旨は、次のとおりである。Xらは、本件第一回請求を行ったが、意見陳述の機会を与えられず、適法な監査が実施されなかったため、再度、住民監査請求を行った。Xは、本件第二回請求に係る監査結果の通知を受領した後、三〇日以内に本件訴えを提起しており、本件訴えは、出訴期間が経過する前に提起された適法なものであると主張した。

これに対し、Yの主張の要旨は、次のとおりである。Xは、本件第一回請求を行い、平成二三年五月二四日に監査結果の通知を受領したが、監査結果の通知があった日から三〇日以内という出訴期間が経過した後の同年九月二一日に本件訴えを提起した。Xは、この間の同年六月二四日に本件第二回請求を行っているが、同請求は、本件第一回請求と同旨のものであり、不適法である。同一住民が同一の監査対象について再度の住民監査請求を行うことは許されず、陳述の機会が与えられなかったとしても、その手続上の瑕疵を理由に再度の住民監査請求を行うことはできない。請求を行った住民は監査委員の監査を受けるといふ手続上の地位を個人的権利として保障されているものではなく、また、その不服については住民訴訟の途が用意され

ており、それで十分である。したがって、出訴期間は、本件第二回請求に係る監査結果の通知があった日ではなく、本件第一回請求に係る監査結果の通知があった日から起算される。本件訴えは、出訴期間が経過した後提起された不適法なものであると主張した。

(3) もつとも、本件譲渡契約の締結は違法なものとはいえないとして、Xの請求は棄却された。

(4) 楠井・石田・前掲「はんれい最前線」六頁参照。

平成二五年判決は、監査委員が、住民監査請求の請求人に意見陳述の機会を与えることを必要的なものとして規定している地方自治法二四二条六項に違反して、請求人に意見陳述の機会を与えることなく、住民監査請求を理由がないとして棄却した場合には、意見陳述の機会を与えられなかった請求人が、そのことを理由として、意見陳述の機会の付与を求めて、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を行うことは妨げられず、再度の住民監査請求が当初のものと同様内容であったとしても適法であるとした。

(5) 楠井・石田・前掲「はんれい最前線」六頁参照。

(6) 東京地判平成二五年一〇月一五日判例地方自治三七七号四五頁参照。

(7) 福岡地判平成二六年一月一〇日判例地方自治三八四号二二頁参照。

本件については、原告が主張する本件情報公開時の時価額の減少という事実は、住民監査請求の対象の同一性を失わせるような社会的事情の変化に当たらないとして、本件監査請求は、同一の怠る事実を対象とする再度の住民監査請求というべきであり、不適法であるとした。

本判決については、小舟賢「判例評釈」甲南法務研究二二卷七一頁以下参照。

六 結 語

これまで再度の住民監査請求の問題について検討してきた。その結果について、次のようにまとめることができる。最判昭和六二年では、地方公共団体の住民は、監査結果に不服があるときは、地方自治法の定める出訴期間内に住民訴訟を提起すべきであり、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住民監査請求を重ねて行うことは許されない。しかし、最判昭和六二年（否定説）に対する批判は多い。

最判平成一〇年では、住民が適法な住民監査請求を行ったにもかかわらず、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、当該請求を行った住民は、直ちに住民訴訟を提起することができるだけでなく、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行うことも許される。適法な住民監査請求が不適法として却下された場合には、当該地方公共団体の財政面の適正な運営を確保し、住民全体の利益を守る機会が失われてしまうのであるから、再度の住民監査請求を認めることが、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住民監査請求の制度に適合するといえる。しかし、第一回目の監査請求の結果について通知を受けた住民は、第二回目の監査請求は重複であつて許されないと判断して直ちに住民訴訟を提起すべきか、実質的な監査請求を経ていないものと判断して第二回目の監査請求を前置すべきかという選択のリスクを負うことになる。この点に関しては、住民に有利なように、弾力的な解釈をすべきである。¹⁾

平成二五年判決では、住民監査請求が棄却されているものの、その監査の手續に瑕疵が存在した場合には、適法な住民監査請求が不適法なものとして却下された場合と同様に考え、再度の住民監査請求を行うことが許される。地方自治法二四二条六項の「陳述の機会」の趣旨が、手續自体の公正を図ることにあると理解するか否かによって、再度の住民監査請求を行うことが許されるか否かという結論が異なってくるのである。^②

再度の住民監査請求における判断基準について、裁判例では、「前後の監査請求の同一性の有無は、各請求の対象とされている財務会計上の行為又は怠る事実の同一性の有無に帰するが、上記行為又は怠る事実の同一性の有無は、社会経済的な行為又は事実としての同一性の有無を基礎に、住民が何を監査の対象として監査委員に措置請求をしているとみるかという観点から、各監査請求における請求書の記載、事実を証する書面、その他監査請求人が提出した資料等を含めて、住民監査請求制度の趣旨及び目的に適合するよう総合的に判断されるべきである」と判示する。住民監査請求内部における同一性の判断基準を厳格に解釈することは、住民にとって酷となるため、^④厳格に解すべきではない。

前記のように、地方自治法上、住民訴訟制度には住民監査請求前置主義が採用されている。会計監査は専門的であり、訴訟の前に論点を明確にし、また、資料を明らかにするためにも、十分な監査が行われるならば、住民監査請求は^⑤妥当な制度である。住民側にとっても、監査委員に職権で十分に調査し、必要な是正措置等をとってもらう必要がある。同法上、監査委員は、地方公共団体内部の執行機関として制度上独立した地位にあり、地方公共団体の行政運営、特に財務会計事務を監査する専門家で、職務の性質上、専門的知見が求められる。監査委員は、人格が高潔で、地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者及び議員の中から選任される。

地方公共団体に置かれる機関であるため、関係する法令（条例や規則等）及び事実に関する情報を得やすい立場にあり、また、守秘義務を負っているので、非開示情報に接して監査を遂行することもできる。このように、住民監査請求制度において、監査委員による監査は、一定の役割を果たすべきことが制度上予定されている。^⑥この点に関し、最近の裁判例では、「住民監査請求は、求める措置を具体的に特定してしなければならないものではなく、監査委員は、監査請求で問題とされた事実について、監査請求で求められていない措置をも含めて是正方法を検討するものである」と判示する。

しかしながら、現実には、住民監査請求制度は、ほとんど機能していないといわざるを得ない。^⑧監査委員は、違法・不当であれば長等に必要な措置を講ずることを求めることができるため、住民勝訴判決が下されるような事案では、本来なら、多くの場合、住民監査請求に基づく監査の段階では是正されるべきものである。しかし、これが認められなかったため、住民訴訟が提起されている。^⑨監査委員は適法としていても、裁判所では違法と判断している事案が非常に多い。^⑩

住民監査請求制度が機能していない理由としては、①監査委員は長により選任されるため、長に対する遠慮があること、②監査委員が自ら事実関係の調査を行うことは物理的に困難であるため、監査事務局の調査結果に基づいて判断せざるを得ないこと、③監査委員には識見委員として当該地方公共団体の職員であった者（「職員OB」）が就任することも多く、独立性・専門性に限界があるうえ、監査に関する専門的な知識・経験が不十分であることなどが挙げられる。^⑪

住民監査請求においては、監査委員の能力・資質・姿勢等に制度の成否が大きく左右されてしまうことになるため、

監査委員・監査制度のあり方も重要な法的課題であるといえる。¹²⁾

そこで、このような現状を是正するため、住民監査請求制度をはじめ、監査委員・監査制度に関する具体的な改正案が提唱されている。¹³⁾ 例えば、①監査委員を公選制とすること、すなわち、監査委員の任命権は、首長ではなく、第三者に与えること、②監査委員の判断に故意又は重過失があれば、一部責任を負う制度を作ること、③監査が不十分な場合、裁判所から監査命令を発する制度を作ること、④監査請求前置主義を廃止し、住民に直接出訴する途を開くこと、すなわち、これは監査請求では認められる場合が少ないことを前提に、監査請求をするか否かを、住民の自由に任せる選択主義とすることなどが、法改正案として具体的に提言されている。¹⁴⁾

ごく最近の平成二九年六月には、地方自治法が改正されている。¹⁵⁾ 同改正は、地方公共団体等における適正な事務処理等の確保並びに組織及び運営の合理化を図るため、内部統制に関する方針の策定等、監査制度の充実強化、地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等を行うものである。「監査制度の充実強化」については、監査の質を高め、住民の監査に対する信頼向上を図るため、監査委員が監査等を行うにあたっては、監査基準に従うこととし、監査基準は、各地方公共団体の監査委員が定め、公表すべきこと、¹⁶⁾ その他に、監査制度についての見直しとして、勧告制度の創設、議選監査委員の選任の義務付けの緩和、監査専門委員の創設等が規定されている。¹⁷⁾ 「地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し」については、①普通地方公共団体は、条例で、長や職員等の地方公共団体に対する損害賠償責任について、その職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、賠償責任額を限定してそれ以上の額を免責する旨を定めることができること、②地方公共団体の議会は、住民監査請求があつた後に、当該請求に関する損害賠償請求権等の放棄に関する議決をしようとするときは、あらかじめ監査委員の意見を聴かなければならないことが

規定されている。

住民監査請求・住民訴訟制度をはじめ、監査委員・監査制度については、今回の平成二九年六月の同法改正⁽¹⁸⁾を含めて、これまで数回改正がなされてきている。しかし、これらの制度が住民にとって有効に機能しているかどうかについては疑問であり、抜本的な改正が必要であると考えるが、これらの問題の詳細な検討は、今後の研究課題としたい。

(1) 細川俊彦「住民訴訟に関する若干の問題についての考察」金沢法学四四卷二号五八頁、碓井・前掲書六三三頁参照。

福井地判平成一四年七月一〇日判例時報一八〇八号五九頁は、「住民監査請求が住民訴訟の前置手続であり、住民監査請求の違法な却下に対しては住民訴訟の途が開かれているとはいえず、住民監査請求制度は、本来、住民訴訟の手続を利用するまでもなく、行政内部の自主的な措置によって違法・不当な財務会計上の行為を是正することを目的とするものである。住民に住民監査請求権が付与されているのも、行政に対する民主的統制の手段とするために住民に公権的地位を認めたものに他ならない」と判示する。住民監査請求と住民訴訟を連動させて考えてゆくか、あるいは切離して考えてゆくかによって、いろいろな場面での解釈が異なってくるのである（西島羽和明「判例解説」判例地方自治四〇号三一頁参照）。

(2) 東京地判平成二五年一〇月一五日判例地方自治三七七号四五頁参照。

(3) 札幌地判平成一九年一月一九日文献番号 2007WLJPCA01199002 参照。

(4) 藤原淳一郎「行政判例研究」自治研究六〇巻七号一四四頁、阿部泰隆「判例総合研究『住民訴訟⑤』」判例評論四二七号二二頁参照。

(5) 阿部泰隆『住民訴訟の理論と実務——改革の提案——』（信山社、平成二七年）五頁参照。

(6) 加藤・前掲「監査請求前置主義」七六頁参照。

(7) 福岡地判平成二六年一月一〇日判例地方自治三八四号二二頁参照。

再度の住民監査請求に関する考察（西原）

(8) この点については、井上元『住民訴訟の上手な活用法』(民事法研究会、平成二十一年)二九―三〇頁、廣田・前掲「住民請求監査法に関する若干の考察」二二三頁、阿部・前掲書五頁参照。

木佐茂男「最新判例批評」判例評論三四五号三六頁は、住民訴訟に関する判例においては、一般的に原告住民に対して相当に厳しく手続法の遵守を求めつつ、監査委員の監査行為に対しては寛大な態度をとっている。しばしば監査委員は、法律の要求する措置期限を付記しない勧告をし、監査の結果を公表せず、却下か棄却か不明確な通知をし、勧告内容も監査請求内容に十分対応していないことがあり、住民側からすると対応に困ることも多いと指摘する。

住民監査請求制度の現状と改革課題等については、田中孝男『自治体法務の多元的統制』(第一法規、平成二十七年)三三二頁以下、小澤久仁男「住民監査請求の課題と到達点」日本地方自治学会編『自治体行財政への参加と統制』(敬文堂、平成二十九年)三九頁以下参照。

(9) 井上・前掲書三〇頁参照。

(10) 阿部・前掲書五頁参照。

(11) 隅田一豊『住民自治とアカウントビリティ』(税務経理協会、平成一〇年)一七一頁以下、甲斐素直『予算・財政監督の法構造』(信山社、平成一三年)二四七頁以下、井上・前掲書三〇頁、楠井・石田・前掲「はんれい最前線」七頁、田中孝男「日本地方自治法制における自己統制」法政研究(九州大学)八三卷四号一六〇頁以下参照。

(12) 紺野卓「住民訴訟と監査委員——監査委員の責任との関連において——」筑波大学審査学位論文(博士)二〇一六年[<http://hdl.handle.net/2241/00143588>] 九八頁は、「監査委員の責任の在り方は重要な法的課題であると言わざるを得ない」と主張する。

監査委員制度における監査の現状・課題については、石川恵子『地方自治体の内部統制』(中央経済社、平成二十九年)七一頁以下参照。

(13) 阿部泰隆「住民訴訟、住民監査請求の改革」自由と正義六〇卷八号一六頁以下、同「住民監査請求・住民訴訟制度改正の提案」自治研究八七巻五号三頁以下、同『住民訴訟の理論と実務』(信山社、平成一七年)三頁以下、同『地方自治法制の工

夫 一步前進を！」(信山社、平成三〇年) 二二頁以下参照。

(14) その詳細については、阿部・前掲『住民訴訟の理論と実務』四二頁以下参照。

(15) 平成二九年の地方自治法改正(平成二九年法律第五四号)については、宇賀克也「地方自治法等の改正(二〇一七年)の背景と意義」自治実務セミナー六六二号二頁以下、塩川徳也・細川敬太・陸川諭「二〇一七年地方自治法等改正の具体的内容——住民訴訟制度の改正と決算不認定の場合における長から議会等への報告規定の整備」自治実務セミナー六六二号九頁以下、塩川徳也・細川敬太・陸川諭「二〇一七年地方自治法等改正の具体的内容——監査制度の充実強化、内部統制体制の整備及び地方独立行政法人法改正」自治実務セミナー六六三号二頁以下、松谷朗・内海隆明・野路允「地方自治法等の一部を改正する法律について(上)」地方自治八三八号一四頁以下、山口憲明・藤井延之「地方自治法等の一部を改正する法律について(中)」地方自治八三九号一九頁以下、武富可南「地方自治法等の一部を改正する法律について(下)」地方自治八四〇号一七頁以下、田中孝男『平成二九年改正 住民監査請求制度がよくわかる本』(公人の友社、平成二九年) 一頁以下、宇賀克也「二〇一七年地方自治法等の改正の背景」宇賀克也編『二〇一七年地方自治法改正 実務への影響と対応のポイント』(第一法規、平成二九年) 二頁以下、板垣勝彦「地方自治法の改正」宇賀編・前掲『二〇一七年地方自治法改正 実務への影響と対応のポイント』八頁以下、総務省自治行政局行政課「資料・地方自治法等の一部を改正する法律について(平成二九年一二月二五日)」(www.soumu.go.jp/main_content/content/000531702.pdf)、原島良成「地方公共団体の内部統制強化」法学教室四四八号五六頁以下、下山憲治「住民訴訟制度の改正と課題」自治総研四七一号一頁以下、北村和生「住民訴訟における免責制度の創設と意義と課題」自治実務セミナー六七一号二頁以下、吉川浩民「住民訴訟における免責制度の創設」自治実務セミナー六七一号七頁以下、羽根一成「住民訴訟における損害賠償軽減制度の創設」自治実務セミナー六七一号一三頁以下、阿部泰隆「平成二九年住民訴訟制度改正、軽過失一部免責の考え方と、権利放棄議決に関する立法過程の暗闇について」自治総研四七七号一頁以下参照。

(16) 監査基準に関して、田中・前掲『平成二九年改正 住民監査請求制度がよくわかる本』一〇四頁は、現在定められているものをみると、一般的な手続き等がやや詳しく定められているにとどまるため、住民監査請求における監査実務の質の向上を

飛躍的にもたらすようなものではないと指摘する。

(17) 阿部泰隆「住民訴訟改革のあり方——地方制度調査会答申、懇談会、法案の問題点」自治総研四六二号一一頁は、監査基準の策定や専門監査委員の導入に関して、「今回の改正程度ではあまり意味がない」と批判している。

(18) 宇賀・前掲「地方自治法等の改正（二〇一七年）の背景と意義」六頁は、今回の「監査制度の改正は、現行の監査委員制度、外部監査制度の存在を所与とした上での改善策として行われたものであり、当面は、その施行状況を注視していくことになる」と述べている。