

# 住民監査請求の請求範囲 についての一考察

—財務会計行為該当性の検討を通じて—

A study of content that can be applied for Residents claim  
—Through an examination whether or not that corresponds to financial acts—

紺野 卓

Taku Konno

日本大学商学部

Nihon University College of Commerce

## ■キーワード

住民監査請求, 住民訴訟, 地方自治法, 監査委員, 違法な財務会計行為

## ■論文要旨

住民監査請求は、地方公共団体の中の違法・不当な財務会計行為について、ステークホルダーである住民が監査委員に監査を請求する制度である。住民の請求趣旨が認容されるためには、同制度で認められた財務会計行為の範囲内の請求である必要がある。これまで住民の請求趣旨が、法律で認められた範囲内の請求であるか否かが度々裁判でも争われてきた。本稿では、裁判例を通じて、住民が請求できる財務会計行為の範囲について検討する。

## ■Key Words

Residents Claim against Supervisory Auditor, Resident Lawsuit,  
Local Government Law, Supervisory Auditor, Illegal Financial Acts

## ■Abstract

A resident claim against supervisory auditor is a system to remedy unlawful or illegal financial act in municipal corporations. In order to put it into practice, the resident claim must be within the limits of financial act that is permitted by local government law. About whether or not it would be justified by the law, the purport in resident claim have a dispute repeatedly. In this article, I investigate content that can be permitted as valid residents claim through past trial.

受付日 2018年9月28日  
受理日 2018年12月11日

Received 28 September 2018  
Accepted 11 December 2018

## 1 はじめに

住民監査請求は、地方公共団体における違法・不当な財務会計行為等（怠る事実を含む。以下、財務会計行為）に対して、ステークホルダーである住民が監査委員に監査を求め、当該違法・不当な財務会計行為の予防や是正等を通じて、当該請求趣旨を達成するため利用できる制度である。

これについて地方自治法（以下、自治法）では、普通地方公共団体の住民（以下、住民）は、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員について、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担がある（当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合を含む）と認めるとき、…これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体のこうむ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、と定めている（自治法242条1項）。

他方、住民により提起された請求趣旨が監査委員により棄却、却下等された場合、自治法ではその救済のため住民訴訟を規定している。住民訴訟について、住民は、住民監査請求をした場合において、監査委員の監査の結果若しくは勧告若しくは…普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関若しくは職員の措置に不服がある等の場合、裁判所に対し、次に掲げる請求をすることができるとして、1.当該執行機関又は職員に対する当該行為の全部又は一部の差止めの請求、2.行政処分たる当該行為の取消し又は無効確認の請求、3.当該執行機関又は職員に対する当該怠る事実の違法確認の請求、4.当該職員又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に損害賠償又は不当利得返還の

請求をすることを当該普通地方公共団体の執行機関又は職員に対して求めることができる、と定めている（自治法242条の2）。

上記した住民監査請求と住民訴訟では、その対象範囲に大きな差異が存在する。その差異の一つが、住民監査請求は違法・不当な財務会計行為を対象とするのに対して、住民訴訟が違法な財務会計行為のみを対象としていることである。住民の救済という点においては、住民監査請求の方がより救済範囲が広いことは自明のため、地方公共団体の行政運営の適正を確保するためには住民監査請求が有効に機能することが強く望まれる。

このような救済範囲の差異という重要な課題も含みながら、本稿では、住民が監査請求できる違法・不当な財務会計行為の請求範囲について裁判例を用いて考察する。特に先行する原因行為が、その後の財務会計行為の違法性に影響を及ぼすのか否か、また先行する原因行為が住民訴訟の請求対象となりうるのか否かについて検討する。ここで裁判例を検討する理由は次の2点にあると考える。

第1に、実際に住民から提起された監査請求の詳細な内容は外部からはほとんど明らかとならないこともあり、そこから住民訴訟に進んだケースを利用し、審議の過程でどこまでの請求が認容されるのかが明らかになると考えるためである。

第2に、前述のとおり住民訴訟で請求できる財務会計行為の対象は当該行為の違法に限られており、その対象範囲は住民監査請求よりも限定されている。そこで仮に住民訴訟で提起できる請求範囲を明確化できれば、同内容は住民監査請求の範囲には当然に含まれるものと解釈できるため、同解釈をベースとして住民監査請求で請求可能な範囲を従前よりも明らかにできると考えるためである。さらに裁判例を通じて明らかとなった内容に法律解釈等の検討を加えることで、住民監査請求で請求可能な財務会計行為の範囲がより具体化できると考える。

なお本稿では、財務会計行為の該当性を検討するに当たり、上記の住民訴訟のうち1号訴訟（差

止請求), および2号訴訟(行政処分の取消し等の請求), 4号訴訟(損害賠償請求等)の裁判例を取り扱うものとする(3号訴訟は, 怠る事実の違法確認の請求として, 「怠る事実」そのものの違法を確認する請求のため, 先行行為の違法性の承継が争点になることは想定しにくいこともあり, また誌面の関係からも本稿では取り扱わないこととする)。

## 2 | 違法な財務会計行為の対象範囲の検討(裁判例)

### 2-1. 最判昭和51・3・30<sup>1)</sup>

#### (1) 概要

本件は, 広島市住民Xらが, 被告である広島市長であるYが施行した広島市土地区画整理事業に基づく換地処分の結果として, Yが取得するにいたった公共用地が, 自治法242条所定の財務会計上の行為にあたるとして同処分等の取り消しを求めた住民監査請求に端を発している。Xらの住民監査請求について監査委員は理由がないとして棄却したため, Xらは住民訴訟を提起したが, これについて第1審<sup>2)</sup>は却下, 高裁<sup>3)</sup>は棄却したため, Xらが上告した事案である。

最高裁は上告を棄却したため, Xらの請求は認容されなかった。しかしながら, 一連の裁判の審議の過程で換地処分自体は住民訴訟の対象となる財務会計上の行為には当たらないとして, 違法な財務会計行為の範囲について一つの判断を示したという点で先例となる裁判例といえる。

#### (2) 広島地判昭和48・10・25

第1審判決では, 住民訴訟の目的を最初に示したうえで, 「…住民訴訟の対象となる地方公共団体の長, 又は職員の行為は地方公共団体に財産上積極・消極の損害を与え, ひいては住民の利益につながる財務的事項に限るものであって, それ以上に行政一般の非違にまでわたるものではない。…しかして, 住民訴訟の対象となる財務的事項であるか否かの判断にあたっては, 地方公共団体に

住民の福祉をはかるべき立場から財政を適正に処理すべきことが強く望まれ, 地方公共団体の行為が直接及び間接に住民個々の利益, 不利益につながる現在の行政の現状に鑑み, 自治法242条, 同242条の2の規定の文言の解釈にあたっては, 当該行為が実質的に地方公共団体の財務処理の適正を損ない, 地方公共団体に財産上積極・消極の損害をもたらす, 若しくはそのおそれがあるかについて検討を加えなければならない」としている。

続いて本件で問題となった土地区画整理事業についての一般原則を説示したうえで, 「…広島市がXら主張のごとき市有地を取得するに至ったのは土地区画整理事業に基づく事業遂行に伴う換地処分の結果であって右換地処分のほかに広島市が市有地を取得する契機となる別個独立の財務的行為は介在せず右換地処分はこれを財務的事項というには適しない。(…Yのなした換地処分の結果広島市が道路, 公園等の用に供せられる市有地を取得し又広島市の土地区画整理事業施行の費用を支弁するための保留地設定が広島市に損害を与えひいては広島市民の利益に反したか否かについては一般的にはこれを消極に解するのが相当であろう。) そうするとXら広島市民が住民訴訟として本訴請求の内容とした各行為の取消を求めるのは自治法の予定するいわゆる住民訴訟の定型に該当せず結局本件訴は不適法といわざるをえない」と判示し, Xらの請求を却下した。また高裁も, 「本件訴を不適法なものとして却下した原判決は正当である」として控訴を棄却した。

上記事案について, 小高は, 「住民訴訟の趣旨目的は, 地方公共団体の執行機関または職員のした違法な財産取得の結果, 当該公共団体に積極・消極の損害を与えた場合に, 救済を図ることにある。したがって, 被告のした換地処分の結果市が土地を取得し, または市の土地区画整理事業施行の費用を支弁するための保留地設定が市に損害を与え, ひいては市民の利益に反する結果となったかどうかが問題となろう。この点について, 一審は一般的に消極的に解するのが相当であるとしている。妥当な結論であると思われる」<sup>4)</sup>と述べて

いる。

筆者も、住民訴訟の目的は、当該公共団体に積極・消極の損害を与えた場合に、救済を図ることにある、との考えに同意するものであり、本件で住民の請求は認容されなかったものの損害の有無という観点から妥当な判決と考える。しかしながら上記判決にある、「換地処分はこれを財務的事項というには適しない」として住民訴訟の対象ではないとする内容には同意できない。なぜなら仮に最終的に住民に対して消極・積極の財産上の損害を発生させたと判断できるケースであったならば、換地処分は住民訴訟の対象となるべきと考えるためである。

## 2-2. 最判昭和 60・9・12<sup>5)</sup>

### (1) 横浜地判昭和 52・12・19<sup>6)</sup>

本件は、収賄罪で逮捕された市職員 A (本件訴外) を懲戒免職ではなく分限免職にして退職手当を支給したことについて、住民 X が、当該退職手当の支出は違法な公金の支出であるとして住民監査請求を提起したが、監査委員によって棄却されたため、X が市長 Y1 に対して、A を本来は懲戒免職処分とすべきところを処分を誤ったもので、その結果 A に対して違法な支出がなされたとして損害賠償請求を求めた住民訴訟である。

第 1 審で、X は Y1 に対し市 Y2 に代位して、一次的には X に、予備的には Y2 に対して損害賠償請求を求めたが、第 1 審判決では、X の主張のうち予備的請求をほぼ認容した。第 1 審判決は、裁判所の判断は分限免職処分の公定力に抵触するものではないことを明らかにした上で、分限免職処分と懲戒免職処分について、特別の場合には任命権者に裁量権が認められることもあるが、その行使が合理性を欠く不当なものである場合には違法になるとした。これを本件にあてはめるなら、A については懲戒免職処分が妥当であり、分限免職処分としたのは裁量権を逸脱した違法があったと判示した。

### (2) 東京高判昭和 55・3・31<sup>7)</sup>

これを不服として Y1、Y2 が控訴したが、高裁は原判決を取り消して、X の請求及び附帯控訴(控訴審で拡張した請求を含む)をいずれも棄却した。

高裁はその理由の中で、「…分限免職処分は行政処分であるから、仮りにその処分に違法な点があったとしても、それが取り消されることなく、外形上有効なものとして存在する限り、何人も(右処分庁を含めて)これを有効なものとして取り扱わざるを得ず(いわゆる行政処分の公定力)、従って分限免職処分に違法な点があるからといって、その結果これを前提とする退職手当の支出が違法であるというためには、分限免職処分に、処分の不存在、処分権限の欠缺、あるいはその他処分の無効を来たすような重大かつ明白な瑕疵がある場合でなければならない、と解するのが、相当である」との考えを示している。

また、分限免職処分があった後で、これまで明らかとなっていなかった A の新たな収賄の事実が新聞報道されたことについて、Y1 らは分限免職処分を取り消すべきであったとし、取り消さなかったことが違法である旨の X の請求に対して、「しかしながら、一旦分限免職処分がなされた後に、A に新たな非行事実が判明し、この事実を勘案すれば、懲戒処分に付すべきが当然であるからといって、右分限免職処分を取り消さなければならない義務があるとは解されず、また、瑕疵のある行政処分を行政庁みずから取り消すいわゆる自庁取消しなるものが一定の場合に考えられるとしても、本件における退職手当の支出は本件分限免職処分の取消があってはじめて支出の根拠を欠くに至るものであるが、右分限免職処分は現に取り消されていないのであるから、本件退職手当の支給がその支出の根拠を欠くということではできず、X の右主張もまた採るを得ない」として X の請求には理由がないとした。

## (3) 最高裁判決の内容と評価

最高裁はXの上告を棄却したが、同棄却理由では、本稿で検討する財務会計行為該当性の検討にあたって参考となる以下のような考えを示している。

これはXが主張する分限免職処分<sup>9)</sup>の違法性についてであるが、「ところで、Xは、本件退職手当の支給の違法事由として、本件分限免職処分の違法を主張する。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（最大判昭和52・7・13（行ツ）第69号）<sup>8)</sup>。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うべきであるから、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」と判示している（下線は筆者による）。

他方、上記判示した内容を本件に当てはめた上で、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、Aの行為について、「…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にかんがみれば、Xの原審における主張事実を考慮にいれたとしても、右の収賄事実のみが判明していた段階において、Aを懲戒免職処分に付さなかったことが違法であるとまで認めることは困難であるといわざるを得ない」として、公金支出に先行する原因行為に違法があるとまでは言えないと判示した。

上記最高裁判決で言及する最大判昭和52年判決は、先行行為について憲法違反があったか否か

が争点となった事案であり、ここでは先行する原因行為が「憲法違反」の場合には、当該行為を前提とするその後の公金支出は違法な財務会計行為になる旨を判示した判例である。

金子は、「…本件の場合、各裁判所は、憲法20条と神式による起工式の関係を中心に論じ、住民訴訟固有の問題は、ほとんど論じていない。このため果たして昭和52年大法廷判決文中のどの部分が、本件判決における違法性承継論の文言の趣旨と同一であるか、必ずしも明らかでない」<sup>9)</sup>としている。

たしかに最大判昭和52年判決は、特に憲法違反との関係での判例のため本事案と完全にパラレルには比較することはできないともいえる。

他方、判決文をそのままに解釈するなら、財務会計行為そのものの違法だけでなく、その原因行為が違法であった場合には、当該原因行為に帰する支出も違法になるとの明確な判断を示しているとも解釈できる。これについて、金子は、「本件最高裁判決は、その判旨の読み方によっては、従来の住民訴訟における多数説を根底より覆するような発言をしている」<sup>10)</sup>と評している。

人見は、「財務会計行為が、その原因行為である財務会計行為が違法である場合にも違法となることを一般的に認め、本件においては、非財務会計行為である分限免職処分が、財務会計行為である退職手当支給の「直接の原因をなすもの」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」と判示したものである。かくして、住民訴訟は、「非財務的行為に対する間接的機能」を確固としたものとするようになった」<sup>11)</sup>と評している。

小高は、「本件判決は、財務会計行為上の行為が違法となるのは、それ自体が直接法令に違反する場合だけでなく、その原因となる行為が法令に違反して許されない場合の財務会計上の行為も含まれるとしており、近時の学説判例の採る見解に沿った判断を示している」<sup>12)</sup>としている。他方で、「本件分限免職処分を発令した当時に明らかであった右の程度の収賄行為を分限事由に該当す

ると判断した任命権者の行為は裁量権の範囲内にあるとして、従来通りの裁量統制の方法によることを明らかにしている<sup>13)</sup>とも述べており、判決全体としては従来通りであったとも解釈できる評価をしている。

### 2-3. 最判平成 4・12・15<sup>14)</sup>

#### (1) 概要

本件は、前記最判昭和 60・9・12 の判決内容を踏まえながら、合わせて同 60 年判決との差異についても言及している点で注目できる上、また本件特有の事情も考慮して判示している点で貴重な裁判例と考える。

本件は、勸奨退職に応じた教頭ら 29 名に対して、都教育委員会が退職日付け（昭和 58 年 3 月 31 日）で教頭職から校長への昇格・昇給および退職承認の各処分を行い、合わせて同年 4 月から 5 月にかけて、校長職にあったものとしての給料に基づき退職手当を支給したことについて重大な瑕疵があったとして、東京都の住民である X が住民監査請求を行ったが認容されなかったため、東京都知事 Y を被告として、通常支払われる退職手当との差額金について都に代位して損害賠償を求めた住民訴訟であり、いわゆる「1 日校長事件」といわれる事案である。

X の請求趣旨について、第 1 審<sup>15)</sup>、および控訴審<sup>16)</sup>ともに請求に理由がないとして棄却したが、高裁は前記した最判昭和 60・9・12 との相違について次のように判示した。

特に Y の行った支出負担行為（支出決定）が違法であるか否かについての判断との関連で、高裁は、「X は、最判昭和 60・9・12 を引用して、退職手当の支給行為が法令に違反する場合だけでなく、その原因となる行為が法令違反し許されない場合にも、公金の支出は違法となる旨主張する。…しかしながら、右判決の事案においては、公金の支出の原因となった行為をした者と支出行為を行った者とが同一人である結果いわば財務会計上の行為自体に、これに先行する支出負担行為の原因たる行為を是認する趣旨が包含されている

ものとも解しうるのに対し、本件においては右両行為の行為者を異にすることは前述したとおりであり、しかも、退職手当について支出決定を行う者においてその原因となる行為について具体的に指揮監督することができないことも前記のとおりであることからすれば、右最高裁判所判決は本件とは事案を異にするもので、そこに示された法理をそのまま本件に適用するのは妥当ではない」と説示している。

#### (2) 最高裁判決の内容

最高裁は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下、地方教育法）に言及し、特に教育委員会および地方公共団体の長の権限について、「…地方教育法 23 条は、教育委員会が、…地方公共団体が処理する教育に関する事務の主要なものを管理、執行する広範な権限を有するものと定めている。もともと、同法は、地方公共団体が処理する教育に関する事務のすべてを教育委員会の権限事項とはせず、同法 24 条において地方公共団体の長の権限に属する事務をも定めているが、その内容を、大学及び私立学校に関する事務（1・2 号）を除いては、…いずれも財務会計上の事務のみにとどめている」としている。

次に上記の権限の配分関係を前提としながら、「…教育委員会がした学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関する処分（同法 23 条 3 号）については、地方公共団体の長は、右処分が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、右処分を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があり、これを拒むことは許されないものと解するのが相応である。…本件昇格処分及び本件退職処分が著しく合理性を欠きそのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するものとは解し得ないから、Y としては、東京都教育委員会が行った本件昇格処分及び本件退職承認処分を前提として、これに伴う所要の財務会計上の措置を採るべき義務があるというべきであり、したがっ

て、Yのした本件支出決定が、その職務上負担する財務会計上の義務に違反してされた違法なものということとはできない」と判示しXの上告を棄却した<sup>17)</sup>。

### (3) 本判決の評価

上記判決内容をそのまま適用するなら、仮に、原因行為に違法があったとしても、権限が独立しており夫々が合理的に判断を下した行為とされるならば、後行行為といえる財務会計行為は住民訴訟で当該違法について追及することは困難であることを判示したに等しいと考える。すなわち当該行為全体として違法（本事案の場合、教育委員会による意思決定に問題があったと推量できる）と判断できるものの、裁量の範囲という前提を置いた上で、個別の意思決定機関の判断に「看過し得ない瑕疵」がない限り違法ではないとする、あたかも違法行為が洗浄されることを許容するかのごとく極めて不合理で不当な判断が示されたと考え

る。ところで国は、「教育委員会制度の特性」の説明に際して、「首長からの独立性」をその特徴として挙げており、「行政委員会の一つとして、独立した機関を置き、教育行政を担当させることにより、首長への権限の集中を防止し、中立的・専門的な行政運営を担保」<sup>18)</sup>するとしている。

他方、上記判決でも言及する地方教育法について、同法2条（設置）は、都道府県、市町村等に教育委員会を置くことを定めており、同4条（任命）は、教育長および教育委員について、地方公共団体の長が議会の同意を得て任命することを定めている。

たしかに法規制上、あるいは制度趣旨からしても、教育委員会は首長から独立していることはその特性と考えることができる。しかしながら、その前提として、教育委員を任命したのは首長であることもまた明らかであるため、教育委員会の決定事項に対して首長に全く責任がないとは言いきれないと考える。すなわち、首長については、例えば教育委員を任命した責任等を通じて、教育委

員会の決定した内容に対して何らかの責任は存すると解釈すべきである。そのため本事案においても、教育委員会が行った違法ともとれる決定に対して長としてやるべき手段が尽くされたとの判断を行うことは困難と考える。

すなわち違法な原因行為があったとしてもその後の誠実な行為により当該違法があたかも後ろに隠され、結果として、全体としてみれば違法な財務会計行為であるのにもかかわらず住民訴訟の対象にできないという法解釈は住民訴訟の理念に合致しない。この考えを本件に当てはめるならば、住民訴訟の前段階にある住民監査請求が提起された時点で、長としては教育委員会との協議等を通じた形で、住民によって提起された当該問題について改めて検証すべきであったと考えられ、当該適正な検証に基づいた結果、本来であれば教育委員会が下した本件昇格処分及び退職処分の修正等が求められていたと考える。

## 2-4. 最判平成 19・10・19<sup>19)</sup>

### (1) 概要

本件は、滋賀県栗東市が、道路建設事業費のため、43億4,900万円の地方債の起債を予定しているところ、同市住民であるXらが、この起債は実質的には私企業であるA株式会社が所有管理する予定の東海道新幹線の新駅建設に要する仮線工事のためであるとし、同起債行為は地方財政法5条（以下、地財法）<sup>20)</sup>に違反するとして、栗東市長Yに対し、起債行為の差止めを求めた住民訴訟である。

第一審<sup>21)</sup>は、政策判断を含む地方公共団体の裁量について、「…Yは、地方公共団体がいかなる公共工事を実施するか、その財源としていかなる財源を充てるかは、地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられていると主張する。しかし、いかなる工事を実施するかとか地方債以外のどの財源をもって充てるかの判断については裁量権があるとしても、財源として地方債を充てることができるかの点の判断については、法5条の趣旨からすれば、Yの主張するような裁量権はないというべ

きである」と説示した上で、地財法5条との関係で地方債起債の違法を認定した。

これに対してYが控訴したが、Yは高裁<sup>22)</sup>の審議の過程で、「…法5条5号が適債事業として、道路建設事業を定めた趣旨からすれば、都市計画法その他の法令に基づき適法に定められた道路の建設事業費を、単年度の租税収入に頼るか起債によりその負担を後年度に繰り延べるかの判断に当たって、殊更に原判決が挙げる判断基準による制約を課さなければならない理由を見出すことは困難である。のみならず、原判決は、必要不可欠性・合理性の判断基準を挙げるが、合理性以上に必要不可欠性を要する根拠が明らかでなく、起債により賄う場合にのみかかる要件を充たさない限り違法とすることは、法5条の趣旨を逸脱する解釈である」との補充主張を行っている。これに対して高裁は、本件起債は地財法5条所定の道路建設事業費として財源にできる場合に該当せず、その全体が法5条に違反するとしてYの控訴を棄却、最高裁もYの上告を棄却した。

## (2) 本判決の評価

本判決は1号訴訟（差止請求）のため、当該目的は、今後発生する可能性が高い、あるいは発生し続けている違法な財務会計行為を差止めることである。特に前者の今後発生する可能性が高い違法な財務会計行為の差止めについては、まだ違法な財務会計行為は発生していないもの（例えば、本件起債の差止めなど）、今後予想される違法な財務会計行為を未然に防ぐ趣旨のため、同趣旨を達成するためには、予想される違法な財務会計行為の原因行為を根拠として、住民は当該請求を提起することになる。

本件は、道路建設工事代金としてどの財源を充てるかという政策判断の違法について判示したと考える余地はあるため、その場合、非財務会計行為の違法を根拠とした住民訴訟、住民監査請求の提起も可能であることを示したとも解釈できる。

本判決の意義について、木村は、「本判決は、住民訴訟の論点については従来からの判例を踏襲

したにとどまるが、地方債の起債行為の違法性を認め、その差止めを認容した初めての裁判例と位置付けることができると思われる」とした上で、高裁判決が示した工事の合理性について、「地方公共団体の長が経済的合理性の観点から一定の検証をすることが求められるという立場をとっており、条文上明記されていない要件を加重したという意味では、法5条の解釈論を超えて、行政活動の経済性ないし効率性に関する一般論としても先例的意義を認めることができると思われる」<sup>23)</sup>と評価している。

福田は、「本判決は、地財法5条の適債事業の該当性について、特に判断基準を設けることなく、本件起債が決まった経緯を子細に検討して、本件仮線工事は道路拡幅工事のためのものであるとは認められないとしたものである。事例判断であるが、地財法5条違反により起債の差止めを認容した初の事例として参考になるであろう」<sup>24)</sup>と述べている。

## 3 | 先行行為と違法な財務会計行為

住民訴訟で請求できる対象は地方公共団体の違法な財務会計行為であるが、問題となるのが、当該財務会計行為の先行行為（政策判断等の非財務会計行為を含む）の違法を理由として、その後行為である財務会計行為の違法を裁判で訴えることができるのかという点である<sup>25)</sup>。

その場合、誰に対して提起された住民訴訟であるかも、上記を検討する上で考慮の余地があると考える。なぜなら職員を対象とした訴訟なのか、あるいは首長を対象とした訴訟なのか等に応じて住民訴訟の請求可否の判断は変わる可能性があると考えためである。

前述の裁判例でも見たように先行行為に公定力がある場合には、これを是正等する権限のないその後の財務会計行為を実行する職員が、誠実に財務会計法規上の義務を尽くした場合には、住民訴訟の請求対象の範囲に含めることは難しい可能性

が高い。他方、首長については、地方公共団体のトップとして、先行する違法行為を是正等する権限を持つケースは少なくないため、自ずとその責任は重くなると考えられるため、一般職員とは違いその責任を追及できる可能性は高くなると予想できる。その場合、職員に対する損害賠償請求を求めることが困難と推量できるケースであっても、首長に対してはその権限や職責、また当該状況を総合的に考慮した上ではあるが損害賠償請求が可能なケースはあると考える。

これによるなら住民監査請求および住民訴訟の請求範囲は先行行為の違法には当然に及ぶべきであるが、一方で、その請求対象が職員であるのか、あるいは広い権限がある首長等であるのかによっても請求可能か否かは変わり得ることになる。

前記した最判平成19・10・19のような1号訴訟の場合は、住民が持つ先行行為に対する疑義を通じて、今後発生するかもしれない（または発生中である）違法な財務会計行為の差止めを求める住民訴訟のため、時系列としては、政策判断を含む先行行為とその後の財務会計行為との間に、およそ住民監査請求および住民訴訟が位置すると考えることができる。その場合、まだ違法な財務会計行為は起こっていないことを理由として、先行行為の違法を請求理由とした差止請求（1号訴訟）が提起できないなら、そもそも1号訴訟は住民の救済には利用できない規定となる。

つまり1号訴訟は、条文には規定されていないものの、法解釈上は、違法な財務会計行為の先行行為を請求根拠とした訴訟の提起が可能との意を含んだ規定と理解できる。これはあくまで1号訴訟についての筆者の見解であり、他号訴訟については、それぞれ別異に解すべきとする法解釈があることも承知しているものの、元々の住民訴訟の立法趣旨にも鑑みるに、まずはステークホルダーである住民の救済に主眼を置いた法解釈が求められると考える。その場合、先行行為および後行行為を別々に理解して当該違法を認定するのではなく、全体を俯瞰して住民の納得が得られる内容で

あるのか否か、より具体的には地方公共団体に積極・消極の損害が発生したのか否かを前提としながら、当該違法について判断するのが条理に適った対応と考える。

筆者の上記の考えを補足するものとして、泉は、先行行為と財務会計行為との関係について、「住民訴訟において問疑すべき財務会計行為の違法性は、当該行為により地方公共団体に財産的損失を与えることが法の許容するところであるかどうかという観点において判断すべきものである。かかる違法性の評価は、一連の行政行為の中から財務会計行為のみを取り出し、それのみを他から切り離して評価するという方法では行うことができず、財務会計行為とその原因行為となった行為とを一体的にとらえて評価せざるを得ない場合であろう。財務会計行為自体は会計法規に違反するところがないとしても、その原因となった行為と一体的に見ると違法の評価を受けざるを得ないという場合が考えられるのである」<sup>26)</sup>としており、先行行為を含めた一連の行為を一体として捉えて違法を評価する必要性について言及している。

#### 4 | おわりに

本稿では、住民訴訟の裁判例を通じて、住民監査請求で請求できる違法・不当な財務会計行為の範囲を示すことを目的としている。

前述の通り、住民監査請求を提起した後、住民訴訟で住民が請求できるのは、「違法」な財務会計行為に限定されていることもあり、「不当」な財務会計行為を含めた請求が可能な住民監査請求よりも救済の範囲は限定的となる。

そのため地方公共団体の財務の適正に寄与するという観点からは、住民監査請求の有効化こそが望ましい。しかしながら住民監査請求の詳細な内容は外部からは明らかとはならないケースが多いこともあり、本稿では、どの範囲の請求内容までが認容されるのかについて裁判例を利用して検討を行った。

改めて住民監査請求制度の趣旨について、最高裁は、「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、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、内部的処理によって予防、是正させることを目的とするものである」<sup>27)</sup>と判示している。

上記のように、「…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…、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」であるとしており、住民が積極的に地方公共団体のガバナンスの一翼を担うことができる旨を判示している。

住民には、非常に強い権限が付与されていると解釈できるにもかかわらず、現状では、住民監査請求の大部分は監査委員により棄却、却下等されており、住民の請求趣旨が認容されるケースは極めて少なく、ましてやその後の住民訴訟で住民が勝訴するケースはさらに僅少となっている。

なぜ立法趣旨の通りに住民の請求趣旨が認容されないのかについて、その大きな問題の一つと考えられるのが、本稿で取り扱った住民が請求できる財務会計行為該当性の問題である。もしも住民が請求できる財務会計行為の範囲を狭く解釈すれば、自ずと住民の請求趣旨が認められる可能性は低下することになる。

住民に認められた権利を最大限に解釈するのであれば、先行する原因行為、またその後の財務会計行為という区別はあまり大きな意味を持たず、原則としては住民が請求できる財務会計行為の範囲は地方公共団体の多くの行為をその対象とすべきである。なぜなら地方公共団体の実施する様々な行政行為の多くは財務的側面に現れることが多

いと考えられるためである。またもしもこのような解釈ができないのであれば、住民監査請求、および住民訴訟は実質的に有効には機能しないとも考えられる。

上記のような解釈は民間営利法人における監査等の領域でも見られる考えである。例えば、株式会社の場合であるが、仮に、ある会社が製造する製品に品質不良があった場合には、それ自体は非財務事項の問題といえるが、他方、その影響は後になって財務諸表等に影響する可能性があるため、会計監査を実施する監査人においても留意すべき事項となる（例えば、同製品に係る棚卸商品の品質評価損、不良製品の製造に係る固定資産の減損、販売した製品の返品に係る引当金等、後に勘定科目に影響が出てくる可能性を指摘できる）。また非財務事項であっても企業不正などの違法行為が関わるケースでは、その後に株主代表訴訟となり、取締役等に対する損害賠償請求が認められることもありうる。

前述の最大判昭和 52・7・13 は、「…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…」との判断を示しているため、文理上、先行する原因行為の違法は住民訴訟の対象となることは確かであろう。

それ以上に、本稿で主題としている住民監査請求は住民訴訟とは異なり、住民が請求できる請求範囲は違法に限らず「不当な財務会計行為」も含まれるため、上記判決内容をベンチマークとしながら可能な限り拡大した法律解釈も可能となろう。

ここで重要な検討事項が、先行行為のうち「不当な非財務会計行為」を住民監査請求の対象とできるかである。確かにこれまでの裁判例では、前述の広島地判昭和 48・10・25 の判決文にもみられるように、住民訴訟の対象について、「…行政一般の非違にまでわたるものではない…」との判断が示されてきたことは周知のとおりであるが、これはあくまで住民訴訟という範囲での法律解釈であり住民監査請求はまた別と考える。仮にここで判示する「行政一般の非違」が、その後の違

法・不当な財務会計行為に至るのであれば、住民監査請求の対象となるべきである。

事案が持つ個別事情に応じて大きく判断が変わる可能性はあるものの、もしも住民が、先行する原因行為によりその後の違法・不当な財務会計行為が発生したとする証拠（自治法で定める「事実を証する書面」）を示すことができるのであれば、少なくとも住民監査請求段階では、非財務会計行

為を含む当該原因行為は住民が監査請求できる範囲内とすることは適法と推量できる。株式会社のケースで例示したように、何らかの非財務会計行為が、その後、違法・不当な財務会計行為に発展するケースは想定できるため、原則的に住民監査請求の請求対象に含むことこそが、住民の救済という点でも条理に適っていると考える。

（本稿は、JSPS 科研費基盤研究(C) (課題番号 16K04025) の助成を受けた研究成果の一部である）

#### ●注

- 1) 最判昭和 51・3・30 (集民 117 号 337 頁)
  - 2) 広島地判昭和 48・10・25 (行集 24 巻 10 号 1135 頁)
  - 3) 広島高判昭和 49・7・31 (行集 25 巻 7 号 1034 頁)
  - 4) 小高剛 (1993)「換地処分による土地取得と住民訴訟」別冊ジュリスト 125 号, 213 頁。なお本判決同様に、都市計画法および建築基準法に基づく建築許可処分は、住民訴訟の対象とならないとした事案として東京地判昭和 53・10・26 (行集 29 巻 10 号 1884 頁)、東京高判昭和 54・10・25 (行集 30 巻 10 号 1777 頁) などがある。
  - 5) 最判昭和 60・9・12 (集民 145 号 357 頁)
  - 6) 横浜地判昭和 52・12・19 (判時 877 号 3 頁)
  - 7) 東京高判昭和 55・3・31 (行集 31 巻 3 号 824 頁)
  - 8) 最大判昭和 52・7・13 (民集 31 巻 4 号 533 頁)
  - 9) 金子芳雄 (1986)「川崎市役所汚職事件—汚職職員への退職金支給は適法か—」ジュリスト 862 号, 39 頁
  - 10) 金子芳雄 (1986), 38 頁
  - 11) 人見剛 (2003)「収賄罪逮捕職員に対する退職手当支給」別冊ジュリスト 168 号, 142 頁
  - 12) 小高剛 (1986)「懲戒事由が存する場合の分限免職処分の違法性」民商法雑誌 94 巻 4 号, 531 頁
  - 13) 小高剛 (1986) 532 頁
  - 14) 最判平成 4・12・15 (民集 46 巻 9 号 2753 頁)
  - 15) 東京地判昭和 60・5・23 (行集 36 巻 5 号 673 頁)
  - 16) 東京高判昭和 61・5・29 (民集 46 巻 9 号 2889 頁)
  - 17) 大久保は、「具体的事案において財務会計法規上の義務が尽くされたか否かは、先行行為の違法性の程度、先行行為と財務会計法規の関係、先行行為と当該職員との関係等により、総合的に判断される」としている (大久保 (2013)「財務会計行為と先行行為・一日校長事件」ジュリスト 215 号, 175 頁)。関は、「先行行為たる退職承認処分が重大かつ明白な瑕疵がある場合を除き、その瑕疵は後行行為たる退職手当の支出に承継されないものと解すべきである。ところが右判決は、先行行為と後行行為との一体性を理由として前者から後者への違法性承継を承認する態度をとっており、賛成しがたい」としている (関哲夫 (1997)『住民訴訟論 (新版)』勁草書房, 88 頁)。金子は、「本件の場合、前
- 行行為の違法性は承継しないと述べながら、前行行為に違法性はないから、後行行為は適法といている。この論理をもってすれば、前行行為が違法だと、後行行為も違法となりうる場合も出てきそうで、判旨 1, 2 の関係につき、若干説明が足りないように思える」と指摘している (金子芳雄 (1993)「地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号 (住民訴訟)における前行為の違法性の承継」月刊法学教室 153 号, 117 頁)。
  - 18) 『教育委員会制度について』[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/chihou/05071301.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/chihou/05071301.htm) (文部科学省, 2018 年 11 月 13 日アクセス)
  - 19) 最判平成 19・10・19 (平成 19 (行ツ) 166 号: 公判物未登載)
  - 20) 地財法 5 条 (地方債の制限) は、次に掲げるものについては、地方債をもつてその財源とすることができるとし、「交通事業、ガス事業、水道事業」や、「学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設」などを挙げている。
  - 21) 大津地判平成 18・9・25 (判タ 1228 号 164 頁)
  - 22) 大阪高判平成 19・3・1 (判時 1987 号 3 頁)
  - 23) 木村琢磨 (2009)「新幹線新駅建設事業に伴う地方債の起債行為が地方財政法 5 条に違反するとして住民訴訟 1 号請求による差止めが認められた事例」判例時報, 2027 号, 168-169 号
  - 24) 福田千恵子 (2008)「地方債の起債行為が違法であるとして、差止めが認められた事例」別冊判例タイムズ 22 号, 291 頁
  - 25) 野呂は、「自治法 2 条 14 項や地財法 4 条 1 項は、目的を達成するための必要最小限度を超えた支出を禁止し、また、自治法 232 条の 2 は公益上の必要のない寄附または補助を禁止している。これらの規定の趣旨に照らせば、支出の原因や目的が違法であり、当該違法の性質や程度に鑑みて、当該支出がもはや行政目的や公益の実現に資するとは言えない場合には、支出をしてはならないという不文の財務会計法理が存在すると言えるのではないか。すなわち、非財務会計法規違反は、この法理によってふるいにかけてたうえて財務会計法上の違法を導くと解すべきである」と説明している (野呂充 (2014)「一日校長事件最高裁判決の射程」法律時報 86 巻 6 号, 59 頁)。
  - 26) 泉徳治 (1986)「収賄罪で逮捕された市職員を懲戒免

職でなく分限免職にして退職手当を支給したことが地方自治法 242 条 1 項にいう違法な公金の支出に当たらないとされた事例」ジュリスト 852 号, 135 頁

27) 最判昭和 62・2・20 (民集 41 卷 1 号 122 頁)

●参考文献

阿部泰隆 (2015) 『住民訴訟の理論と実務—改革の提案—』  
信山社

宇賀克也 (2017) 『地方自治法概説第 7 版』有斐閣

碓井光明 (2002) 『要説住民訴訟と自治体財務 (改訂版)』  
学陽書房

江頭憲治郎 (2015) 『株式会社法 (第 6 版)』有斐閣

金子芳雄 (1985) 『住民訴訟の諸問題』慶応義塾大学法学  
研究会叢書

紺野卓 (2018) 「地方債起債の制限と監査委員監査—住民からの視点を中心として—」内部監査学術研究発表大会報告論文集

紺野卓 (2015) 「地方公共団体の監査主体の法的責任についての研究—住民訴訟判例の分析を中心として—」会計監査ジャーナル, 27 卷 9 号

関哲夫 (1997) 『住民訴訟論 (新版)』勁草書房

地方自治制度研究会編 (2002) 『改正住民訴訟制度逐条解説』ぎょうせい

成田頼明 (2011) 『地方自治の保障』第一法規

松本英昭 (2013) 『要説地方自治法第八次改訂版』ぎょうせい

山崎秀彦編 (2010) 『財務諸表外情報の開示と保証—ナラティブ・リポーティングの保証—』同文館出版