

住民監査請求・住民訴訟に係る判例分析（二）

地方財務行政の適正化のための課題と展望

近 藤 基 弘

目次

はじめに

第一部 住民監査請求・住民訴訟制度

第一章 本論文の基本的な構成及び中心的論点

判例分析という手法を用いる有効性—住民監査請求・住民訴訟制度における判例の役割

第二節 地方自治法の改正により立法的に解消した論点、残された論点

第三節 本論文で取扱う中心的論点

第四節 地方財務行政の適正化を目指しての課題

第五節 小括

第二章 住民監査請求・住民訴訟の概要

第一節 現状

第二節 目的

第三節 法的性格

第四節 小括（以上本号）

第三章 地方自治法の規定

第一節 昭和二三年の改正—納税者訴訟

第二節 昭和三八年の改正—住民監査請求・住民訴訟制度の発足

第三節 平成六年の改正

第四節 平成一四年の改正—新四号訴訟の誕生

第五節 小括

第二部 住民監査請求における主な論点の整理—怠る事実に係る監査請求期間

第一章 住民監査請求における監査請求期間

第一節 総論

第二節 怠る事実に係る監査請求期間の動向

第三節 監査請求期間における正当な理由の動向

第四節 小括

第二章 怠る事実に係る監査請求期間

第一節 前提

第二節 学説の状況

第三節 判例の状況

第四節 今後の判例の動向

第五節 小括

第三部 住民訴訟における主な論点の整理—住民訴訟の対象及び対象の拡大

第一章 住民訴訟の対象—住民訴訟における財務会計上の行為

第一節 住民訴訟の対象としての財務会計上の行為

第二節 財務会計上の行為の内容

第三節 財務会計上の行為という概念の必要性

第四節 小括

第二章 住民訴訟の対象の拡大—住民訴訟における違法性の承継

第一節 前提

第二節 学説の状況

第三節 判例の状況

第四節 今後の判例の動向

第五節 小括

まどめ

はじめに

一 住民監査請求・住民訴訟制度をとりまく状況

「地方分権一括法」の施行により、地方公共団体は、地域住民の意向を反映した自主的かつ主体的な施策の展開が求められるとともに、その責任を自覚した上で自らを厳しく律することが求められている。このためには、地方公共団体は自ら努力することはもちろんのこと、情報公開や行政評価等による住民に対する説明責任の強化、行政の違法な行為に対する事前・事後のチェック機能の充実等、住民による監視機能についてもさらなる充実を図つていく必要があり、住民監視制度において重要な役割を果たしている住民監査請求・住民訴訟制度は、その機能の充実を図り、地方分権の時代にふさわしい制度となるよう求められている。⁽¹⁾ このような状況を背景として、本論文では、住民監査請求・住民訴訟制度について研究を進めることとする。

二 住民監査請求・住民訴訟制度

住民監査請求とは、地方自治法二四二条に規定されている制度で、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機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わ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。⁽²⁾

また、住民訴訟とは、地方自治法二四二条の二、二四二条の三に規定されている制度で、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法二四二条一項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実が究極的には当該普通地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであるところから、これを防止するため、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する機能を与え、もつて地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものであって、執行機関又は職員の財務会計上の行為又は怠る事実の適否ないしその是正の要否について地方公共団体の判断と住民の判断とが相反し対立する場合に、住民が自らの手により違法の防止又は是正をはかることができる制度である。⁽³⁾さらに、この住民訴訟は、特に法律によって認められた訴訟で、行政事件訴訟法五条にいう客觀訴訟の一つとしての民衆訴訟に属するものである。

そしてこの住民監査請求・住民訴訟制度は、当初は、いわゆる不正な財務会計運営を是正するといった立法が想定した目的に利用されることが多かつたが、地方自治への関心が高まるにつれて、不正な財務会計運営の予防矯正というだけでなく、地方公共団体の行政運営の違法一般を追及する方法として拡大利用されるように、その役割も変化してきた。

三 本論文の主題

本論文の主題は、わが国の地方自治における住民参政の制度として今や定着し、司法統制を通して違法な財務運営を予防・矯正し、自治運営の適正化のため重要な役割を果たしている住民監査請求・住民訴訟制度について、制度創設以来数回の法改正を経た今もなお立法的に残されたいくつかの論点について、判例と学説を考察し整理する

ことによって問題を解決しようとするものである。その上で、そのような判例分析等を手がかりにして地方財務行政の適正化を目指して、住民監査請求・住民訴訟制度がどうあるべきか、さらには、地方財務行政の適正化のために、立法的解決を含めて、どのような解決方法があるのかを提言していくことができればと考えている。そして、本論文の目的を達成するため、判例分析という手法を使い検討を進めていくこととする。なぜならば、住民監査請求・住民訴訟制度については、地方自治法にその根拠があるが、住民監査請求については地方自治法二四二条に、住民訴訟については、同法二四二条の二、同法二四二条の三のあわせて三箇条を用意するのみで、訴訟の基本的事項について必ずしも詳細な規定を置いていないこと。また、通常の行政事件訴訟と比較し、その歴史も浅く、専門に研究している行政法学者も多いとはいえないため、それほど多くの研究の蓄積があるものではなく、解釈は必然的に判例の積み重ねに負うところが大きいと考えられることなどからである。

四 本論文の構成

本論文では、次のように三部構成で検討を進めることとする。まず、第一部では、地方自治法の改正を中心に、住民監査請求・住民訴訟制度の論点がどのように立法的に解決されたのかを検討していく。そして、法改正を経た今もなお立法的に残されたいくつかの論点について、第二部、第三部で検討を進めることとする。第一部では、住民監査請求における論点として、「怠る事実に係る監査請求期間」の検討を行うこととする。さらに、第三部では、住民訴訟における論点として、「住民訴訟の対象及び対象の拡大」の検討を行うこととする。第一部及び第三部の検討の方法としては、最高裁判所の判例を中心経年的に判例を整理する。その際には、特に重要な最高裁判所の判例を柱に時代区分をし、経年的に整理することとする。そうすることにより、住民監査請求・住民訴訟制度で争う

ことができる範囲を広げようとしているのか、狭めようとしているのかを検討していく。また、下級審判例がどのように最高裁判所の判例に影響されているのか。さらに、下級審判例の判断が分かれている論点について、最高裁判所の判例がどのような判断を下したのかも検討していく。

五 課題

住民監査請求・住民訴訟制度は、本論文の論点でもある、監査請求期間及び訴訟の対象などからしてある程度限定期的に認められるにすぎないとしても、それが適正に運用されるなら、裁判所を通じて、公正中立な行政運営と地域住民の利益の確保が保障される可能性がある⁽⁴⁾など、地方公共団体の行政のあり方を問う方法として、住民運動の盛上り⁽⁵⁾に依拠してその効用が注目されている。そのような住民監査請求・住民訴訟制度の最大の課題は、この制度で争える範囲に関してどのような枠組みをとるべきかということである。すなわち、怠る事実についての期間制限はどのような場合に及ぶのか、あるいは、住民訴訟の対象の拡大はどこまで可能かについて、地方財務行政の適正化の確保の視点から適切に解釈できるかどうかということになる。さらに、住民監査請求・住民訴訟制度で争える範囲をどのように定めるべきかという問題は本来は明文で明確に定める必要があるが、現在の法はそのようになつていらない。したがって、地方財務行政の適正化を目指すために、これらの論点が立法的に早急に解決されるべきであり、それに対してもう應えるかが本論文の使命であると考えている。

注（はじめに）

(1) 第二六次地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方財源の充実確保に関する答申」（平成一二年）参照

- (2) 最二小判昭和六二年二月一〇日判時一二二二八号六六頁
最一小判昭和五三年三月三〇日判時八八四号二二頁
(3) (4) (5) 室井力「住民訴訟の現代的意義」『現代行政法の原理』(勁草書房、昭和四八年) 一五四頁
室井・前掲注(4)一五二頁

第一部 住民監査請求・住民訴訟制度

第一章 本論文の基本的な構成及び中心的論点

まずははじめに、本章では、本論文の基本的な構成と中心的論点について述べることとする。第一節では、判例についての一般的検討を行ったのち、第二節では、地方自治法の改正により立法的に解決された論点、残された論点について簡単に触ることとする。これらを踏まえて、第三節では、本論文で扱う中心的論点について検討し、さらに、第四節では、「財務会計」という概念及び地方財務行政の適正化を目指しての課題についても検討していくこととする。

第一節 判例分析という手法を用いる有効性—住民監査請求・住民訴訟制度における判例の役割

一 判例についての一般的検討

判例を主題として考察しようとしている本論文においては、まず、その「判例」の定義を明確にしなければならないと考える。そこで、以下、「判例」について若干の検討をする。

（二）判例という概念

「判例」という言葉は、その語義からすれば裁判上の先例ということであるが、従来いろいろな意味で使われてきたし、現在もそうである。例えば、先例としての力、実務を支配する力を持つていては最高裁判所の「判例」だけであり、「判例」とは最高裁判所のそれだけを意味している⁽¹⁾という考え方がある。また、先例になるような判断を含む個々の裁判そのものを指して「〇年〇月〇日判決」という代わりに「〇年〇月〇日判例」ということもあるし、そうでなくその裁判の理由の中で示された判断だけを「判例」と呼ぶこともある。さらには、個々の裁判を離れてもっと抽象的に、それらの裁判から推測される裁判所の基本的な法律的な考え方を「判例」と名付け、「最高裁判所の判例は〇〇説をとっている。」などといふことも少なくない⁽²⁾。このように、その用法は様々である。

もう少し具体的に「判例」の意味を考えてみる。まず、「判例」とは個々の特定の裁判所において示された判断といふことである。その判断は、法律的判断（前提事実を捨象してこれをある程度一般的な命題とする）⁽³⁾ができる判断）である。また、一回だけ示された法律的判断でもそれ 자체は「判例」ということができる。

本論文では、最高裁判所の「判例」だけでなく、それをも含み、広く下級審の「判例」も含めて「判例」と考えていくこととする。そこで、「判例」は、法律的判断を意味し、「事実認定などに関する判断」は含まないものとする。

(二) 最高裁判所の判断と判例

本論文で考察する判例は、最高裁判所の判例だけではなく、他の下級審の判例も考察することとなるが、最高裁判所の判例と下級審の判例が全く同じかというとそうではない。最高裁判所の判例にはそれなりの意義がある。それは、判例そのものは過去に終結したある事件についての判断に過ぎないが、最高裁判所の判例はこれを変更するのに特別な手続を必要とすることによって、その変更に慎重であるべきことが制度上要請されているから、一般的にいつて変更されない蓋然性が大きく、将来においても前の判例と同じ判断がされる予測がかなり高い程度において成立すると考えられている。このようなことから、下級審の裁判官は、今自分が担当している事件についても既存の最高裁判所の判断と同様の判断がなされるであろうという予測のもとに、それを自己の裁判における判断とする、こうして、最高裁判所の判例が裁判官を事実上拘束する⁽⁴⁾といふことが現実にはおきている。

(三) 判例と学説

判例と学説との関係は、それぞれ、独立の立場を保持しながら正しい意味で相互に影響しあうというのが望ましい関係であると考える。判例と学説は、互いに影響し合い協力し合うという密接な関係に立つており、学説は判例に理論を提供し、判例は学説の世界に対し素材とこれに対する結論判断とを提供し理論の研究に資するという関係が望ましいとされている。具体的には、次のようにお互に影響しあっている。

ア 学説の判例への寄与

個々の具体的な裁判をする場合、裁判官は、少しでも問題があると思えばつねに判例のみならず、学説を参照している。それは最高裁判所においても全く同様で、問題点についての学説は必ず調査官から裁判官に報告されてい

る。このような学説の参照は、まだ判例の存在しない問題に当面した場合に特に重要な意味を持つている。また、すでに判例がある場合でも、学者による判例研究がその判例の正しい意味と射程範囲を知るうえで参考になるし、また、判例に対する学者の側からの説得力のある批判が最高裁判所の考え方を動かし、判例変更を促すということもありえるとされている。⁽⁶⁾

イ　判例の学説への寄与

まず、考えられるのは、判例が学説に対し法律問題になる具体的な事例を提供しているということである。それらの事例は、学説から言うと、理論の正しさを検証してみる格好の資料となるものであり、従来学者によつて予想されておらず、法律的解決が論ぜられることがなかつた事例に学界の議論を呼び起し、理論の発展に寄与することもある。それだけではなく、裁判官の結論判断が常にすべて正しいというものではないが、全般的にみれば、その判断は尊重されるべきものがあることは確かであるし、ことに、最高裁判所の判例、特に繰り返された判例によってされた判断は少なくとも結論部分において信頼に値するものとあり、判例の結論判断が学説に影響を及ぼすことは十分に考えられるとされている。⁽⁷⁾

二　住民監査請求・住民訴訟制度を分析するに当たつての判例の意義

前述したような判例の一般的な検討を踏まえて、ここでは、住民監査請求・住民訴訟制度を分析するに当たつて判例はどのような役割を果たしているのかを検討していく。

住民訴訟の規定は、地方自治法（以下、本章において「法」という。）の中に設けられているが、その内容は行政訴訟、民事訴訟、行政法、民法のほか、地方自治における財政や会計など各分野にわたる複雑な訴訟である。それ

にもかかわらず、法の関係規定があまりにも簡潔であるため、裁判所の判例による訴訟法理の補充が大きな役割を果たしてきた。⁽⁸⁾ 具体的にいえば、住民監査請求については法二四二条に、住民訴訟については、法二四二条の二、法二四二条の三のあわせて三箇条を用意するのみで、これら訴訟の基本的事項について必ずしも詳細な規定を置いていない。そのため、数多くの判例を通じて、これら住民訴訟の基本構造に係る問題が取り上げられ、中には相矛盾する判例が示されるものも少なくない等、住民訴訟の制度上の問題点が各方面から指摘されるに至っている。⁽⁹⁾ このような状況は、平成一四年の法改正においても解決しておらず、現在に至るまで続いている。このことは、平成一四年法改正の検討も含め、長年、住民訴訟制度の構築に携わってこられた成田頼明教授自身が「今回の住民訴訟制度の見直しは、制度そのものの根幹に触れることなくその機能の充実を図り、分権時代にふさわしいものにするための必要最小限度の見直しをしたものにすぎない。…これら残された問題点については、今後の判例の展開、司法制度改革の一環としての行政訴訟制度そのものの改革などを見きわめながら、必要があれば将来、四度目の見直しが必要かどうかが検討されることになろう。」⁽¹⁰⁾と言つて いるところからも明らかであろう。

住民監査請求・住民訴訟制度については、通常の行政事件訴訟と比較し、その歴史も浅く、また、専門に研究している行政法学者も多いとはいえないため、それほど多くの研究の蓄積があるものではない。そのため、解釈は必然的に判例の積み重ねに負うところが大きいと考えられる。さらに、地方分権の推進の動きの中で、国の行政機関が法令の解釈について、地方公共団体に示す通達が、形式を改めたり、性質を変じたりするなど、地方公共団体の頼ることのできる解釈が乏しくなることも予想されるなか、住民監査請求・住民訴訟制度に関する判例は、その判決の集積を通じて、地方公共団体の財務に関する法令の規範的意味を確定していく機能も期待されている。⁽¹¹⁾

このことからも、住民監査請求・住民訴訟制度の分野においては、他の分野にも増して判例の研究が重要

になつてくるものと考えている。

三 本論文の検討方法

本論文のテーマは、わが国の地方自治における住民参政の制度として今や定着し、司法統制を通して違法な財務運営を予防・矯正し、自治運営の適正化のため重要な役割を果たしている住民監査請求・住民訴訟制度について、立法的に残されたいくつかの論点について判例と学説を考察し整理するという一見単純に見えるような作業を積み重ねながら解決しようとするものである。

判例と学説は、互いに影響し合い協力し合うという密接な関係に立つており、学説は判例に理論を提供し、判例は学説の世界に対し素材とこれに対する結論判断とを提供し理論の研究に資するという関係があるため、この二つは切つても切れない関係にあることから、それらをあわせて検討することとする。

また、判例は最高裁判所の判例を中心に経年的に判例を整理する。それは、最高裁判所の判例は他の下級審の判例と異なり、一般的に変更されない蓋然性が大きく、将来においても前の判例と同じ判断がされる予測がかなり高い程度において成立すると考えられているためである。最高裁判所の判例の中でも、その後の最高裁判所の判例を含め他の判例にも多大な影響を持ち、その後の判例に頻繁に引用されるようなリーディングケースとなるような重要な最高裁判所の判例が出てくる。そのような特に重要な最高裁判所の判例を柱に時代区分をし、経年的に整理することにより、時代により解釈の仕方が変化することがよくわかり、住民監査請求・住民訴訟で争える範囲を広げようとしているのか、狭めようとしているのかがよくわかる。また、下級審の判例をあわせて検討することにより、下級審判例がどのように最高裁判所の判例に影響されているのか。また、下級審判例の判断が分かれている論

点について、最高裁判所の判例がどのような判断を下したのかがよくわかる。本論文では、立法的に解決していくいろいろな論点の中から、特に上述のような特色がよく現れているような論点について検討を進めていく。

第二節 地方自治法の改正により立法的に解消した論点、残された論点

一 立法的に解決した論点

詳細については、第三章で詳しく述べることとなるが、法の改正により、その時代その時代の住民監査請求・住民訴訟制度の課題については、立法的に解決されてきた。

昭和二三年の法改正によって、納税者訴訟制度が導入されたのであるが、その後、昭和三八年の法改正では、「納税者訴訟」の制度は全面的に改正され、法律上の名称も「住民監査請求」(法二四二条)、「住民訴訟」(法二四二条の二)となつた。平成六年の法改正では、四号訴訟で、長や職員が個人として被告となつた場合の弁護士費用について、長や職員が勝訴した場合には、議会の議決によりその報酬の範囲内で相当と認められる額を普通地方公共団体が負担することができるなどを確認した。さらに、平成一四年の法改正では、住民監査請求制度の機能の充実、一号訴訟(差止訴訟)の充実、新四号訴訟の創設、新四号訴訟の判決後の手続の創設、住民訴訟における民事保全法の適用関係の明確化、弁護士費用の公費負担などの見直しがなされてきた。

二 残された論点

今現在も立法的に解決されていない住民監査請求・住民訴訟制度についての論点は多くある。その代表的なもの

が、「住民監査請求期間」と「住民訴訟の対象」における論点であり、これらの論点については、平成一四年の法改正では全く変更がなかった。そのほかにも、「長や職員個人の実体法上の責任問題」、「原告適格」についても全く変更は加えられなかつた。「一号訴訟の活用」のように平成一四年の法改正はされたものの、それが達成できるかどうかは、「公共の福祉」のとらえた次第というような論点もある。いずれにしても、これらの論点を解決するためには、判例による解釈が必要不可欠であると考える。

以下では、特に、「住民監査請求期間」と「住民訴訟の対象」にしばつて、どのような問題点が残されているのか整理してみる。

（一）住民監査請求期間についての問題点

法二四二条一項は、住民監査請求の対象として、「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債務その他の義務の負担」、「違法若しくは不當に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実」と規定している。すなわち、住民監査請求の対象として「財務会計上の行為」と「怠る事実」の二種類を規定している。そして、同法二項本文は、「前項の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わつた日から一年を経過したときは、これをすることができない。」と規定して監査請求期間を制限している。しかし、文言上期間制限の対象としているのは「当該行為」だけであり、「怠る事実」はその対象としていない。

監査請求期間の制限は、昭和三八年の法改正の際に新たに設けられたものであるが、その立法趣旨は、「訴訟について出訴期間の制限が設けられている（法二四二条の二第二項）のと同様の趣旨によるもので、地方公共団体の機関、職員の行為である以上、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見て好ましいことではないので、なるべく早く確定させよう」という理由によるものである。⁽¹³⁾ とされているが、怠る事実は、それが継続

している限り違法ないし不当な財務会計状態が現に存在しているのであるから、いつでも監査請求できるとすることが合理的といえるのである。⁽¹³⁾ そうすると、怠る事実については、期間制限が及ばないという結論に問題はないともいえる。

しかしながら、財務会計上の行為を対象とすれば監査請求期間が経過している場合であっても、怠る事実⁽¹⁴⁾といふ構成をとることによって、期間制限を免れることが可能になることから問題が生ずることとなる。例えば、地方公共団体の長が違法に契約を締結した場合、地方公共団体は長又は相手方にに対する損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を取得することとなるが、当該実体法上の請求権も「財産」に該当するから（法二三七条一項、二四〇条一項）、契約の締結から一年を経過した後であっても、それらの実体法上の請求権の行使を怠つては構成する」とによつて、監査の対象とすることが可能になる。

このように、怠る事実に係る監査請求期間の問題は、財務会計上の行為が違法・無効であることに基づいて当該地方公共団体に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について、どのように考えるかが最も問題となる。最近では、特に入札談合に基づく損害賠償請求権の不行使を理由とする住民監査請求においてこの論点が問題となつてゐる。

（二）住民訴訟の対象についての問題点

住民訴訟制度の意義は、地方公共団体の財務会計上の行為を健全化することにあり、法上その直接の請求対象は財務会計上の行為に限られるとしている。しかし、昨今においては、地方自治行政における政策判断に関わる事項が、財務上の問題に関連させながら、住民監査請求を経て、住民訴訟の形で法廷に持ち出され、司法審査の対象

とされることが少くない。住民訴訟の大きな流れとして、当初は、いわゆる不正行為を是正するといった立法が想定した目的に利用されることが多かつたが、地方自治への関心が高まるにつれて、住民訴訟も不正な財務会計運営の予防矯正というだけでなく、地方公共団体の行政運営の違法一般を追及する方法として拡大利用されるよう⁽¹⁾に、その役割も変化してきた。すなわち、住民訴訟は、実質的に「抗告訴訟の代替的機能」を有するものとして審理対象が財務会計上の行為ばかりではなく、非財務会計上の行為の適否にまで拡大してきているといわれている。その際に、非財務会計上の行為である先行行為の違法性が財務会計上の行為である後行行為に承継されるという理論構成を用いている。⁽²⁾

しかし、地方公共団体における事務処理は、何らかの意味において財務会計上の行為を伴うものであり、財務会計上の行為の捉え方によつては、住民訴訟の対象が無限に広がることとなり、それは、財務会計上の違法な行為又は怠る事実に限つてその予防又は是正を請求し得るものとされる住民訴訟制度の建て前にそぐわない結果になる。他面、財務会計上の行為の違法性の審査に当たつて先行する原因行為の違法が斟酌されることを一般的に排除してしまうような考え方は、地方財務行政の適正な運営を確保するという目的をもつ住民訴訟を余りに狭い範囲に限定し、住民訴訟の制度目的に反する結果となる。この問題についてどのような判断枠組みを探るべきか、すなわち、対象の拡大がどこまで可能か、拡大の限界はどこであるのかという論点は住民訴訟における極めて難しい解釈問題の一つといえる。

第三節 本論文で取扱う中心的論点

一 論点の選定

住民監査請求・住民訴訟制度を論ずる切り口はいくつもあるが、本論文では、前節でみてきたような立法的に解決していらないさまざまな論点の中から、特に第一節でみてきたように、最高裁判所の判例を経年的に整理することにより、時代により解釈の仕方が変化し、住民監査請求・住民訴訟制度で争うことのできる範囲を広げようとしているのか、狭めようとしているのかがよくわかり、また、下級審の判例をあわせて検討することにより、下級審判例がどのように最高裁判所の判例に影響されているのか、さらに、下級審判例の判断が分かれている論点について、最高裁判所の判例がどのような判断を下したのかがよく現れている論点を選別し論点として検討を進める。具体的には、住民監査請求における論点として「怠る事実に係る監査請求期間」を、住民訴訟における論点として「住民訴訟の対象及び対象の拡大」を検討することとする。この二つの論点は、最高裁判所の見解が判例を通して順次明確になってきているものであり、そのようなことから選んだものである。

そして、「怠る事実に係る監査請求期間」、「住民訴訟の対象及び対象の拡大」の論点について、判例及び学説の整理をする前提として、この第一部の第二章で、住民監査請求・住民訴訟制度の目的、法的性格を、第三章で、今までの法改正等について、詳しくみていくこととする。なぜならば、住民監査請求・住民訴訟制度の目的等が、住民監査請求の「監査請求期間」、住民訴訟の「対象」をどのように捉えていくかに大きく影響していくからである。

二 論点一 「怠る事実に係る監査請求期間」

怠る事実に係る監査請求期間をめぐる判例は、現在までに数多く出ている。特に平成9年以降の上下水道の入札談合に係る住民監査請求・住民訴訟において、かなりの判例が積み重ねられてきた。詳細については、第二部で検討することとなるが、怠る事実に係る監査請求期間に係る判例については、最高裁判所の見解が判例を通して明確にわかる論点である。

具体的には、怠る事実に係る監査請求期間という論点を検討するにあたって重要なと思われる二つの最高裁判所の判例に注目して判例を年代ごとに整理していくこととする。一つは六二年判決⁽²⁰⁾であり、もう一つは一四年判決⁽²¹⁾である。そして、第一期を現在の住民訴訟制度ができた時点から六二年判決までの期間（昭和三六年から昭和六二年二月二〇日まで）とし、第二期を六二年判決以後から一四年判決までの期間（昭和六二年二月二一日から平成一四年七月二日まで）とし、第三期として一四年判決以後から現在までの期間とする。

三 論点二 「住民訴訟の対象及び対象の拡大」

住民訴訟の対象及び対象の拡大をめぐる判例は、現在までに数多く出ている。特に昭和五〇年代以降、地方公共団体の行政運営の違法一般を追及する方法としてかなりの判例が積み重ねられてきた。詳細については、第三部で検討することとなるが、住民訴訟の対象及び対象の拡大に係る判例については、最高裁判所の見解が判例を通して明確にわかる論点である。

具体的には、住民訴訟の対象及び対象の拡大という論点を検討するにあたって重要なと思われる二つの最高裁判所の判例に注目して判例を年代ごとに整理していくこととする。一つは、五二年判決⁽²²⁾であり、もう一つは、一四年判決⁽²³⁾

である。そして、第一期を住民訴訟制度ができた時点から五二年判決までの期間（昭和三六年から昭和五二年七月一三日まで）とし、第二期を五二年判決から四年判決までの期間（昭和五二年七月一四日から平成四年一二月一五日まで）とし、そして、第三期として四年判決以後から現在までの期間とする。

第四節 地方財務行政の適正化を目指しての課題

この節では、地方公共団体の財務会計について概観した後、地方財務行政の適正化を目指すためにはどのような課題があるのかを検討していくこととする。

一 地方公共団体の財務会計

地方公共団体の財務会計の管理運営の腐敗を防止し、これが適正かつ公正に行われるようにして、もってその財政的基礎が損なわれないようにすることができる。そのため法は、「第九章 財務」を中心に地方公共団体の財務会計についての規定をおいており、地方公共団体の財務の適正を確保するため、多段階の統制システムを用意している。

(一) 長

予算を調製し及び執行すること、決算を議会の認定に付すこと、財産を取得・管理・処分することなど財務会計の処理に関するることは長の担任事務である（法一四九条）。実際の支出手続では、長が、支出負担行為（支出の原因となるべき契約その他の行為）に基づき請求書の徴収と内容調査等をした上で、支出命令を発することとなる。

この支出負担行為は、法令又は予算の定めるところに従つてしなければならない（法二三二一条の二）。この支出負担行為の制度は、予算執行行為の統制を、支出の最終段階である支出命令の時点よりも一歩さかのぼって、支出の前提である債務を負担する行為の段階で行うことによつて、予算のより適正な執行を図ることを目的とするものである。⁽²⁴⁾

（二）議会

予算を定めること、決算を認定すること、一定基準以上の契約を締結すること、財産の取得又は処分に關することなど重要な財務会計の處理に關することは議会の議決事件（法九六条一項）となつてゐるなど、重要な財務会計の處理の決定には議会が関与している。この権限の行使は長の財務会計の處理に対するけん制効果を發揮することとなる。

（三）出納長・収入役

財務会計の處理に關する機関を長から分離して、出納長・収入役の権限としている。出納長・収入役は会計事務を司り（法一七〇条一項）、その会計事務として、現金の出納・保管、現金・財産の記録管理、支出負担行為の確認などを例示している（法一七〇条二項）。

支出については、支出負担行為、支出命令という意思決定行為は長に専属することとなるが、出納長・収入役に、執行的な会計事務を独立の権限として付与している。したがつて、出納長・収入役は、長の支出命令を受けた場合であつても、「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。」（法二三二一条の四第二項）⁽²⁵⁾とされてい る。

(四) 監査委員

監査委員は、地方公共団体に必ず置かなければならない機関である（法一九五条）。監査委員は、地方公共団体の財務に関する事務の執行についての監査、すなわち財務監査を主要な任務としており、定期監査を行うことを義務づけられていると同時に、隨時監査を行うこともできる（法一九九条一項、四項、五項）。また、決算審査（法二三三条二項）も重要な権限である。監査委員が、これらの権限を適切に行使すれば、地方公共団体の違法な財務会計の処理は是正されることとなる。

二 地方財務会計と住民監査請求・住民訴訟制度

住民監査請求・住民訴訟制度に関する規定も、法の「第九章 財務」に関する規定の中に置かれている。このことからもわかるように、住民監査請求・住民訴訟制度は、地方公共団体の財務に関する客観的適正を保障するための民衆の直接統制制度である⁽²⁾と同時に、上述のようなく、法が定めた各種の財務会計の統制システムでは是正されなかつた違法な財務会計上の行為の最後のは是正手段であるともいえる。

また、判例も「財務会計上の違法な行為又は怠る事実が究極的には当該地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであるところから、これを防止するため、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する機能を与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものであつて、執行機関又は職員の右財務会計上の行為又は怠る事実の適否ないしその是正の要否について地方公共団体の判断と住民の判断とが相反し対立する場合に、住民が自らの手により違法の防止又は是正を図ることができる点」に住民監査請求・住民訴訟制度本来の意義があるとしている。

三 地方財務行政の適正化を目指しての課題

地方自治を確立するためには、地方公共団体の財務会計の管理運営の腐敗を防止し、これが適正かつ公正に行われるようにして、もつてその財政的基礎が損なわれないようにすることが、極めて重要なことである。そのため法は、「第九章 財務」を中心に地方公共団体の財務会計についての規定をおいており、地方公共団体の財務の適正を確保するために、多段階の統制システムを用意しているが、より実効性をもつた強力な方法として、終局的に司法統制を通じた防止・矯正方法である住民監査請求・住民訴訟制度を整備したものと言わわれている。⁽³⁰⁾ そうであるならば、住民監査請求・住民訴訟制度は地方財務行政の適正化を確保するためには活用されなければならない。一方で、怠る事実については期間制限が及ばないとか、住民訴訟の対象を行政運営の違法一般に広げるというように、住民監査請求・住民訴訟制度で争える範囲を拡大解釈することは、地方財務行政の適正化を確保するという住民監査請求・住民訴訟制度の建前にそぐわないこととなる。そのように考えると、地方財務行政の適正化を確保する住民監査請求・住民訴訟制度について、その制度で争える範囲に関してどのような枠組みをとるべきか、すなわち、怠る事実についての期間制限はどのような場合に及ぶのか、あるいは、住民訴訟の対象の拡大はどこまで可能かについて、地方財務行政の適正化の確保の視点から適切に解釈できるかどうかが最大の課題となる。⁽³¹⁾

さらに、住民監査請求・住民訴訟制度で争える範囲をどのように定めるべきかという問題は本来は明文で明確に定める必要があるが、現在の法はそのようになつていらない。したがつて、地方財務行政の適正化を目指すために、これらの論点が立法的に早急に解決されるべきである。

本論文の主題は、わが国の地方自治における住民参政の制度として今や定着し、司法統制を通して違法な財務運営を予防・矯正し、自治運営の適正化のため重要な役割を果たしている住民監査請求・住民訴訟制度について、立法的に残されたいくつかの論点について判例と学説を考察し整理することである。

そして、その手法としては、最高裁判所の判例の中でも、その後の最高裁判所の判例を含め他の判例にも多大な影響を持ち、その後の判例に頻繁に引用されるようなリーディングケースとなるような重要な最高裁判所の判例を柱に時代区分をし、経年的に整理するものである。また、下級審の判例をあわせて検討し、下級審判例がどのように最高裁判所の判例に影響されているのか、さらに、下級審判例の判断が分かれている論点について、最高裁判所の判例がどのような判断を下したのかを整理していく。

また、中心的論点は、法の改正によつて立法的に解決していないさまざまなる論点のうち、最高裁判所の見解が判例を通して順次明確になつてゐる論点を選定した。具体的には、住民監査請求における論点として「怠る事実に係る監査請求期間」を、住民訴訟における論点として「住民訴訟の対象及び対象の拡大」を検討することとする。

地方財務行政の適正化を確保する住民監査請求・住民訴訟制度について、その制度で争える範囲に関してどのような枠組みをとるべきか、すなわち、怠る事実についての期間制限はどのような場合に及ぶのか、あるいは、住民訴訟の対象の拡大はどこまで可能かについて、地方財務行政の適正化の確保の視点から適切に解釈できるかどうかが最大の課題となる。さらに、住民監査請求・住民訴訟制度で争える範囲をどのように定めるべきかという問題は本来は明文で明確に定める必要があるが、現在の法はそのようになつていない。したがつて、地方財務行政の適正

住民監査請求・住民訴訟に係る判例分析（一）（近藤）

化を目指すために、これらの論点が立法的に早急に解決されるべきである。

この地方財務行政の適正化を目指しての課題に対し、どのように応えるかを念頭に置きながら、第一部の第二章以下を検討するとともに、第二部、第三部では、学説及び厳選した判例を詳細に分析整理し、検討を行っていくこととする。

注（第一章）

(1) 中野次雄編『判例とその読み方』（有斐閣、昭和六一年）（中野次雄執筆）九頁

(2) 中野・前掲注(1)三頁以下を参照

(3) 中野・前掲注(1)六頁は、「法律的判断」は判例としての意味はあるが、「事実認定などに関する判断」は、その前提となる証拠や事実関係は事件ごとに千差万別で、しかもその微妙な差を無視してはこの判断は意味を失うから、これを別の事件に直接適用できるような一般的命題にすることは不可能であるからこれらの判断は判例ではないとしている。

(4) 中野・前掲注(1)二三頁

(5) 中野・前掲注(1)一一四頁

(6) 中野・前掲注(1)一一二頁

(7) 中野・前掲注(1)一一三頁、一一四頁

(8) 國部逸夫「最高裁判所十年」（有斐閣、平成一三年）一〇七頁

(9) 地方自治協会「住民監査請求・住民訴訟制度に関する調査研究」（平成元年）一一五頁

(10) 成田頼明「住民訴訟制度見直しの経過と争点—新四号訴訟を中心にして—」法律のひろば五五巻八号五〇頁、五一頁

論 説

- (11) 碓井光明『要説住民訴訟と自治体財務』(学陽書房、平成二二年)二六八頁
- (12) 松本英昭「逐条地方自治法」(学陽書房、第一次改訂版)八八〇頁
- (13) 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九』(日本評論社、昭和五八年)三一七頁
- (14) 法二三七条一項は「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。」、法二四〇条一項は「この章において「債権」とは、金錢の給付を目的とする普通地方公共団体の権利をいう。」とそれぞれ定めている。
- (15) この点については、青島明生「住民監査請求—全国的にあいつぐ上下水道談合事件」法学セミナー五二七号一二頁に詳しく記述されている。
- (16) 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(平成元年)二二頁
- (17) 地方自治協会・前掲注(9)九頁
- (18) 福岡右武「判解」「最高裁判例解説民事篇(平成四年度)」(平成七年)五三二頁
- (19) 住民訴訟の論点としては、例えば、原告適格の問題、被告適格の問題、住民監査請求前置主義の問題、住民訴訟と職員の賠償責任との関係の問題、訴訟費用及び弁護士費用の問題などが挙げられる。
- (20) 最二小判昭和六二年二月二〇日判時二二二八号六六頁
- (21) 最三小判平成一四年七月二日判時一七九七号三二頁
- (22) 最大判昭和五二年七月一三日判時八五五号二四頁。
- (23) 最三小判平成四年一二月二十五日判自一一四号六二頁
- (24) 職員ハンドブック(名古屋市、平成一一年)二二六頁
- (25) 碓井・前掲注(1)二六五頁
- (26) 碓井・前掲注(1)二六五頁、二六六頁は、出納長・収入役の権限について、「法令違反のチェックが十分になされるならば、住

住民監査請求・住民訴訟に係る判例分析（一）（近藤）

- (26) 民訴訟で違法とされるような公金支出は、ほとんど阻止されるはずである。これを可能にするには、単なる計数の確認に終始するのではなく、出納長・収入役の下に、法令に通じた職員を配置して、法令違反をチェックする必要がある。出納長・収入役は、長の補助機関でありながら、独自の会計機関としての権限を有していることを再確認しなければならない。その立場から、法令違反のある場合には、「毅然としてその権限行使すべきである。」と指摘している。
- (27) 國部逸夫「住民訴訟制度の課題と展望」『実務・自治体財務の焦点④ 住民訴訟』（ぎょうせい、平成元年）二七二頁
- (28) 碓井・前掲注(1)二六八頁
- (29) 最一小判昭和五三年三月三〇日判時八八四号二二二頁
- (30) 地方自治協会・前掲注(9)四頁、五頁
- (31) 成田頼明「住民監査請求・住民訴訟制度の見直しについて（上）」（自治研究七七巻五号）一一頁、一二頁によれば、平成一年法改正には反映されていないが、「行政監視のあり方にに関する研究会」（財團法人自治総合センター）においては、住民訴訟の対象を①先行行為の違法性を主張できる範囲を限定する案（先行行為と財務会計上の行為が直接の原因関係になつていてる場合に限るものとする）、②非財務会計行為への住民訴訟の拡大を過去の判例の動向等からみてやむをえないものと考え、そのことに対応する制度改革とする案（住民監査請求を審査する場合の権限を拡大し、行政一般について監査しうるものとするとともに、請求当事者の主張や立証に基づいて審査する手続を定めることによって訴訟の前審機関性を強化する）、③住民訴訟の本来の趣旨にかんがみ、その対象が財務会計上の行為に限られることを法令上明確にし、先行行為の違法を理由とする財務会計上の行為に関する違法の主張を制限する、などの案が検討されている。

第二章 住民監査請求・住民訴訟の概要

本章では、住民監査請求・住民訴訟制度について概観していくこととする。まず、第一節では訴訟件数などの現状について検討する。その後、住民監査請求・住民訴訟制度を理解し、第二部及び第三部での判例分析をするうえで、必要でありかつ重要となる、制度の目的、制度の法的性格について、第二節、第三節でそれぞれ検討していくこととする。

第一節 現状

一 地方分権時代にふさわしい住民監査請求・住民訴訟制度

住民監査請求・住民訴訟制度は、昭和二三年の地方自治法（以下、本章において「法」という。）の改正によってわが国に導入され、昭和三八年の法の改正によって、大幅な手直しを受けた。この制度は、本来、①住民の直接行政の手段、②地方公共の利益の擁護、③財務会計の運営に対する司法統制といった意義を有するものである。⁽¹⁾

そして、この制度を活用した請求件数は年々増加し、住民監視の有力な手段として重要な役割を果たすようになった。

地方分権一括法の施行により、地方公共団体は、地域住民の意向を反映した自主的かつ主体的な施策の展開が求められるとともに、その責任を自覚した上で自らを厳しく律することが求められている。このためには、地方公共団体は自ら努力することはもちろんのこと、情報公開や行政評価等による住民に対する説明責任の強化、行政の違

住民監査請求・住民訴訟に係る判例分析（一）（近藤）

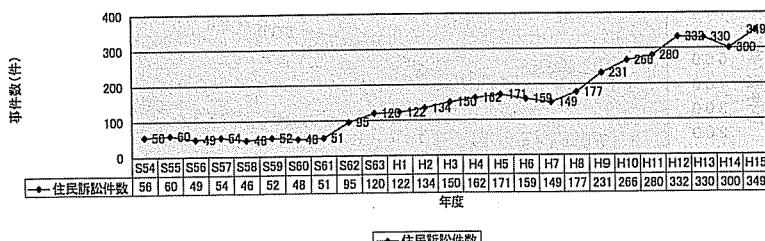
法的な行為に対する事前・事後のチェック機能の充実等、住民による監視機能についても更なる充実を図つていく必要がある。したがって、住民監視制度において重要な役割を果たしている住民監査請求・住民訴訟制度についても、このような要請に応えるため、その機能の充実を図り、地方分権の時代にふさわしい制度とすることが求められている。⁽²⁾

このような状況を踏まえ、地方分権時代にふさわしい住民監査請求・住民訴訟制度はどうあるべきかが重要なテーマとなつてきている。

二 訴訟件数の推移

住民訴訟の訴訟件数を経年変化（表1）⁽³⁾でみてみると、昭和六二年度に九五件となり、前年度と比べると飛躍的に増えたことがわかる。また、平成九年度から平成一一年度にかけても、急激に件数が増え、平成一一年度には二八〇件となつた。昭和六〇年度頃までは、年間五〇件前後であったのが、昭和六二年度あたりから一挙に倍の件数になつた。その後件数は、着実に伸び、平成一一年度には二八〇件と、昭和五〇年代の五倍程度

表1 住民訴訟の件数



（出典）年に1回発行される「都市における訴訟の係属状況に関する調べ」（全国市長会、昭和55年－平成17年）により作成

注1 全国各市における件数であるため、都道府県及び町村の件数は入っていない。したがって、ここで出てくる件数は全国の住民訴訟の件数ではないが、一定の傾向を考察するためには利用できるものと判断し、使用したものである。

注2 平成12年度以降は東京23特別区を含む。

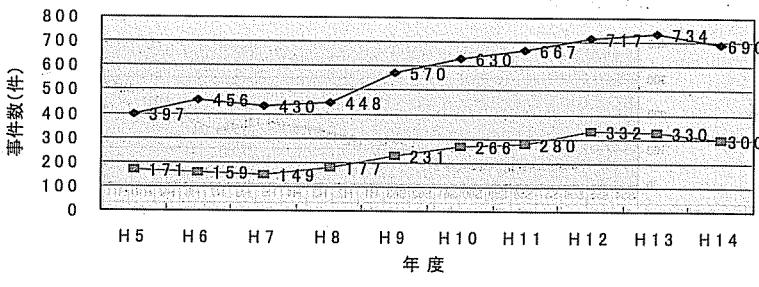
の件数になつてゐる。

また、行政事件と住民訴訟の事件数の経年変化（表2）⁽⁵⁾をみてみると、行政事件のうちで、住民訴訟の占める割合が相当数あることがわかる。

住民訴訟を訴訟対象別（表3）⁽⁶⁾にみると、①公金の支出が最も多く六五〇件（約六二%）、②財産の取得、管理又は処分が一〇八件（約一〇%）、③契約の締結又は履行が一二〇件（約一二%）、④債務その他の義務の負担が一七件（約二%）、⑤公金の賦課又は徴収を怠る事実が五二一件（約五%）、⑥財産の管理を怠る事実が九七件（約九%）となり、公金の支出が約六割を占めていることがわかる。

訴訟類型別（表4）⁽⁷⁾にみると、①一号訴訟が一五二件（約一一%）、②二号訴訟が六六件（約五%）、③三号訴訟が一三二件（約一〇%）、四号訴訟のうち、④職員に対する損害賠償の請求は、七五四件（約五七%）、四号訴訟のうち、⑤相手方に対する損害賠償の請求は、二三〇件（約一七%）となり、四号訴訟が住民訴訟全体の七割以上を占めていることがわかる。

表2 過去10年間の行政事件・住民訴訟の事件数の推移



（出典）『都市における訴訟の係属状況に関する調べ』（全国市長会、平成16年）5頁
注1 全国各市における件数であるため、都道府県及び町村の件数は入っていない。したがって、ここで出てくる件数は全国の住民訴訟の件数ではないが、一定の傾向を考察するためには利用できるものと判断し、使用したものである。

注2 平成12年度以降は東京23特別区を含む。

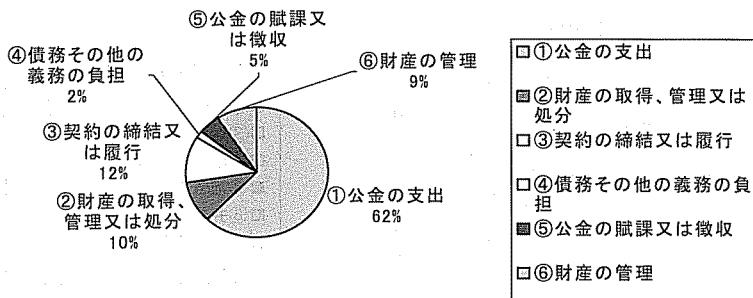
住民監査請求・住民訴訟に係る判例分析（一）（近藤）

また、争点による分類（表5）⁽⁸⁾によると、①住民訴訟の対象範囲についてが約三四%⁽⁹⁾、②監査請求期間と正当事由についてが約一四%、③違法性の承継についてが約九%となり、住民訴訟の対象及び違法性の承継に関するものと監査請求期間と正当事由に関するものがあわせると、全体の約六割を占めていることがわかる。

これらの簡単な分析からも、住民訴訟の件数は、昭和六〇年代以降急速に増え、毎年その件数が着実に伸びてきており、特に平成九年度から平成二一年度には飛躍的に増加していることがわかる。また、訴訟の内容としては、違法な公金の支出を対象にして、職員に対する損害賠償請求を求め、争点としては、本論文の論点である「監査請

表3 住民訴訟の訴訟対象

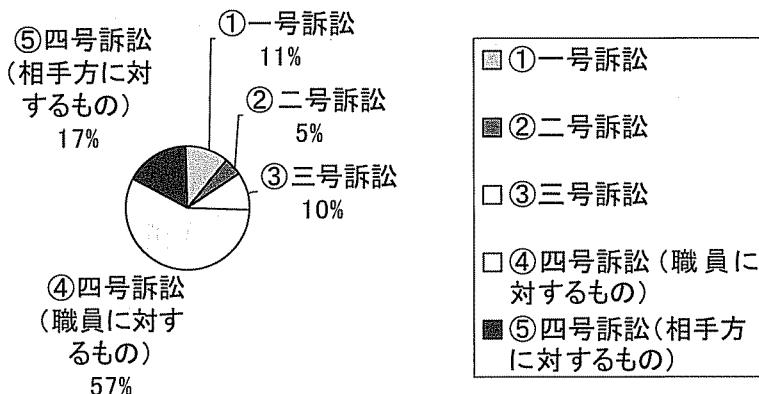
区分	件 数 (件)
(違法行為に係るもの)	
① 公金の支出	650
② 財産の取得、管理又は処分	108
③ 契約の締結又は履行	120
④ 債務その他の義務の負担	17
(違法な怠る事実に係るもの)	
⑤ 公金の賦課又は徴収	52
⑥ 財産の管理	97
合 計	1,044



（出典）「住民訴訟及び住民監査請求に関する資料」『行政監視のあり方に関する調査研究中間報告書』（財団法人自治総合センター、平成13年3月）より作成

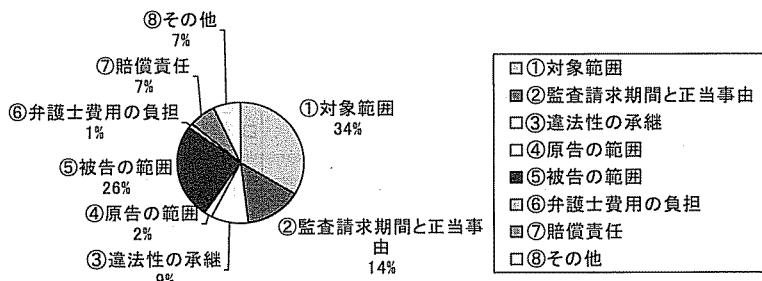
表4 住民訴訟の請求事項

区 分	件 数 (件)
① 一号訴訟	152
② 二号訴訟	66
③ 三号訴訟	131
④ 四号訴訟 (職員に対するもの)	754
⑤ 四号訴訟 (相手方に対するもの)	230
合 計	1,333



(出典)「住民訴訟及び住民監査請求に関する資料」『行政監視のあり方に関する調査研究中間報告書』(財団法人自治総合センター、平成13年3月)より作成

表5 住民訴訟の争点



(出典)『住民監査請求・住民訴訟制度に関する調査研究』(財団法人地方自治協会、平成元年) 56頁より作成

求期間」（第二部で詳細に検討する。）や「住民訴訟の対象及び対象の拡大（違法性の承認）」（第三部で詳細に検討する。）について争う訴訟が多いことがわかる。

三 市民団体等の動向

住民監査請求・住民訴訟制度の現状をみる上で、市民オンブズマンの動きは大いに影響を与えていたと思われる。そこで、市民オンブズマンについて、簡単にみてみるとする。

市民オンブズマンは、情報公開制度⁽¹⁰⁾、住民監査請求・住民訴訟制度を活用して地方公共団体の行財政について監視を行ってきた。市民オンブズマンの運動は、公金の使途に対する問題提起を通じて、政治文化の変容を促すとともに、地方公共団体の制度改革課題を明らかにしたという面がある。⁽¹¹⁾

また、平成六年七月には、全国市民オンブズマン連絡会議が発足し、第一回の全国大会が開かれた。翌平成七年四月には、全国一斉に食糧費の情報公開請求が行われ、その後、食糧費や会議費あるいは旅費や手当の住民監査請求が相次ぎ、それらが住民訴訟となっている。⁽¹²⁾

さらに、入札の談合問題、公共事業のあり方、第三セクター、土地開発公社の問題⁽¹³⁾について住民監査請求、住民訴訟が提起された。特に、本論文の論点の一つである「怠る事実に係る監査請求期間」については、上下水道談合事件について全国市民オンブズマン連絡会議に参加する各地の組織、弁護士らが、平成七年一月二七日全国各地で一斉に住民監査請求を提起したことにより、多くの判例が出されることとなつた。

このように近年住民訴訟の件数が増加したことは、市民オンブズマンの動きに大いに関係があることと思われる。

第二節 目的

住民訴訟は、法により特別に認められた訴訟形態である。それは、住民のイニシアティブによる訴訟提起によつて、違法な財務会計上の行為の差止め、是正、違法な財務会計上の行為による損害の回復等を図り、財産権の主体としての地方公共団体の利益を守らうとするものである。それは、地方公共団体の「財務統制」の有効な手段である。このように、住民訴訟は、財務統制目的の訴訟⁽¹⁵⁾といふことができる。この「財務統制目的」ということが、住民監査請求・住民訴訟制度を理解するうえでの重要な概念である。

目的に関して、最一小判昭和五三年三月三〇日判時八八四号一二二頁は、「法二四二条の二の定める住民訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法二四二条一項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実が究極的には当該普通地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであるところから、これを防止するため、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する機能を与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものであつて、執行機関又は職員の右財務会計上の行為又は怠る事実の適否ないしその是正の要否について地方公共団体の判断と住民の判断とが相反し対立する場合に、住民が自らの手により違法の防止又は是正を図ることができる点に、制度本来の意義がある。住民の有する右訴権は、地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によって特別に認められた参政権の一種であり、その訴訟の原告は、自己の個人的利益のためや地方公共団体そのものの利益のためにではなく、専ら原告を含む住民全体の利益のために、いわば公益の代表者として地方財務行政の適正化を主張するものであるということができる。」としている。そしてこの判例は、その後の判例においても繰り返し引用されている。

このように、住民が、「公益の代表者として地方財務行政の適正化」のために裁判所を利用するものが、住民訴訟制度である。

第三節 法的性格

一 行政事件訴訟法における位置づけ

わが国の行政訴訟には、国民の個人的利益の保護を目的とする主觀訴訟（抗告訴訟、当事者訴訟）と客観的な法秩序の維持を目的とする客觀訴訟（民衆訴訟、機関訴訟）とがある（行政事件訴訟法二条）。主觀訴訟は、具体的な権利その他法律上の利益を主張するものでなければならぬが、裁判所法三条にいう「法律上の争訟」として当然に裁判所の権限に属する。これに対し、客觀訴訟については、「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」（行政事件訴訟法四二一条）ものとされている。

行政事件訴訟法五条は、「国又は公共団体の機関の法規に適合しない行為のは是正を求める訴訟で、選挙人たる資格その他自己の法律上の利益にかかわらない資格で提起するもの」を「民衆訴訟」と定義している。そして、住民訴訟は、客觀訴訟である民衆訴訟の一種とされている。

二 民衆訴訟としての住民訴訟の特色

行政事件訴訟法は住民訴訟を客觀訴訟である民衆訴訟の一種と位置づけ、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ものであり、客觀的な法規の適正な運用維持を目的とする客觀訴訟と性格づ

けている。そして住民訴訟の創設、その態様は立法政策の問題⁽¹⁸⁾と解されている。すなわち、住民訴訟は、地方公共団体の財務会計制度の適正な運用を図るために、法律により特に設けられたものであり、国の行政にはそのような規定がないため認められないとしている。

そして、このような民衆訴訟としての位置づけは、条文の規定について、いたずらに類推解釈や拡張解釈をすべきでないという見解につらなつていて⁽¹⁹⁾いる。

三 法における位置づけ

住民監査請求・住民訴訟制度は、法の第九章、すなわち、地方公共団体の財務に関する規定の中に置かれてことからもわかるように、地方公共団体の財務に関する客観的適正を保障するための民衆の直接統制制度であるとされている。

また、住民訴訟の原告適格、被告適格、訴訟の対象、出訴期間等の出訴要件その他については、法の定めるところによることとなる。しかし、住民監査請求・住民訴訟制度については、法二四二条、法二四二条の二、法二四二条の三の三箇条を用意するのみで、これら訴訟の基本的事項について必ずしも詳細な規定を置いていない。そのため、数多くの判例を通じて、これら住民監査請求・住民訴訟制度の基本構造に係る問題が取り上げられ、中には相矛盾する判例が示されるものも少なくない等、制度上の問題点が各方面から指摘されるに至っている。⁽²⁰⁾

第四節 小括

住民訴訟の件数は、昭和六〇年代以降急速に増え、毎年その件数が着実に伸びてきており、特に平成九年度から平成一一年度には飛躍的に増加していることがわかる。また、訴訟の内容としては、違法な公金の支出を対象にして、職員に対する損害賠償請求を求め、争点としては、本論文の論点である「監査請求期間」や「住民訴訟の対象及び対象の拡大（違法性の承継）」について争う訴訟が多いことがわかる。このように近年住民訴訟の件数が増加したことは、平成六年に発足した全国市民オンブズマン連絡会議の動きに大いに関係があることと思われる。

また、住民監査請求・住民訴訟制度は、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する機能を与え、もつて地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものであつて、住民が、公益の代表者として地方財務行政の適正化のために裁判所を利用する制度である。

さらに、住民訴訟の法的性格は、客観訴訟である民衆訴訟の一種とされている。そのため、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ものであり、いたずらに類推解釈や拡張解釈をすべきでないとされている。また、住民監査請求・住民訴訟制度は、法の第九章の地方公共団体の財務に関する規定の中に置かれてことからもわかるように、地方公共団体の財務に関する客観的適正を保障するための民衆の直接統制制度であるとされている。

住民監査請求・住民訴訟制度の判例の検討にあたっては、現状、制度の目的、法的性格などを踏まえた上で行われることが必要であると考える。

注（第二章）

- (1) 成田頼明「住民監査請求・住民訴訟制度の見直しについて（上）」自治研究七七巻第五号（平成一三年）三頁
- (2) 第二六次地方制度調査会「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」（平成一二年）参照
- (3) 全国市長会「都市における訴訟の係属状況に関する調べ」（昭和五五年）～（平成一七年）のそれぞれの「訴訟の係属状況」参照
- (4) 平成一二年度も急激に件数が増加しているが、この年度から東京二三特別区も統計に加えることとなつたため、純粹に件数が増加したかどうかは判断しづらいところがある。
- (5) 全国市長会・前掲注(3)（平成一六年）五頁参照
- (6) 財団法人自治総合センター「住民訴訟及び住民監査請求に関する資料」『行政監視のあり方に関する調査研究中間報告書』（平成一二年）参照
- (7) 財団法人自治総合センター・前掲注(6)参照
- (8) 財団法人地方自治協会「住民監査請求・住民訴訟制度に関する調査研究」（平成元年）五六頁
- (9) 統計上割合のみが出ており、件数自体は表わされていないため、このような表現とした。
- (10) 秋田仁志「住民監査請求・住民訴訟 だれに責任があるのか」木佐茂男・山口道昭共編（公人社、平成一一年）二五頁、三〇頁は、住民訴訟には、情報公開が重要であり、市民にきちんと情報公開して、市民と一緒に考えるシステムが必要である。そのため、全国の自治体の情報公開の透明度をランキンギ付けし、発表したとしている。
- (11) 新藤宗幸「住民自治とオブズマン運動の意義」法民三〇七号（平成八年）三頁以下参照
- (12) この間の経過については、小野田信一「オブズマン運動の経過と取組」法民三〇七号（平成八年）一七頁以下参照

住民監査請求・住民訴訟に係る判例分析（一）（近藤）

(13)

木佐茂男「住民監査請求・住民訴訟　だれに責任があるのか」木佐茂男・山口道昭共編（公人社、平成二一年）一八頁は、住民訴訟は行政責任を追及するための手段であるが、土地開発公社の先行用地取得の問題では「実質的には政策責任を問うものとなつてゐる。財務会計上の問題ではなく、実質的に、用地を買うことがよかつたかのか悪かつたのか、そうした政策判断を問う訴訟になつてゐる」と問題提起している。

(14)

青島明生「住民監査請求—全国的にあいつぐ上下水道談合事件」法学セミナー五二七号一二頁にこの間の事情は詳しく述べられている。

(15)

碓井光明『要説住民訴訟と自治体財務』（学陽書房、平成二年）八頁

(16) 成田頼明「住民訴訟（納稅者訴訟）」「行政法講座第三巻 行政救済」（有斐閣、昭和四〇年）二〇六頁では、昭和三八年以前の旧地方自治法においては、納稅者訴訟の性格に関して、種々の見方が存在したが、昭和三八年の改正により、民衆訴訟であることを明確にした（二四二条の二第六項）（現行法では一項）。そして、行政事件訴訟法の民衆訴訟に関する規定の整備といまつて、訴訟制度における位置づけが明確になつたとしている。また、碓井・前掲注(15)一〇頁も、住民という自己の法律上の利益にかかるわらな資格において訴訟の提起が認められるのであるから、住民訴訟は民衆訴訟の一種と位置づけることは当然であるとしている。

(17)

園部逸夫「住民訴訟制度の課題と展望」「業務・自治体財務の焦点四 住民訴訟」（ぎょうせい、平成元年）二七六頁は、「住民訴訟は通常の訴訟と異なり、客觀訴訟であるから、原告に対する救済の法理は働くはず、裁判所は専ら客觀的な適正の確保といふ見地から、訴訟の審理判断をしなければならない。そこでは、原告と被告との間の争いの消極的な調整作用に止まるべきではなく、職權証拠調べの規定を活用して、積極的に、公益上の見地に立つて、財務会計作用の適正のための監督権限を行使しなければならない。いわゆる当事者主義の枠内に止まつていては、かえつて裁判所としての公平を欠く結果となることに留意しなければならない。」としている。

論 説

関哲夫『住民訴訟論「新版」』(勁草書房、平成九年) 五頁

- (18) 三好達「住民訴訟の諸問題」『新・実務民事訴訟講座九 行政訴訟I』(日本評論社、昭和五八年) 三〇七頁、三〇八頁。また、木佐茂男「住民訴訟の対象」民商八二巻六号(昭和五五年)七八〇頁は、民衆訴訟であるための問題点として「わが国において住民訴訟は実定法上の制度であり、特に一九六三年の地方自治法改正以降、行政訴訟に属し、かつ民衆訴訟に分類されることは疑いないが、のことから生ずるいくつかの問題点がある。…実定法が特に認めた民衆訴訟ということから…法二四二条の二第一項一号—四号の各請求を個別的・限定的に解釈する傾向が強い点である。」と指摘している。
- (19) (20) 園部・前掲注⁽⁷⁾二七二頁
財團法人地方自治協会・前掲注⁽⁸⁾一一五頁