

令和 6 年 4 月 4 日

林弘法律事務所  
弁護士 山中 理司 様

平素は何かと大阪市政の発展にご協力いただき誠にありがとうございます。

令和 6 年 3 月 11 日付けの公開請求について、納付の確認が取れましたので以下の文書を郵送させていただきます。

請求内容	対象公文書
令和 6 年 3 月 8 日付大監第 43 号に係る住民 監査請求に対する監査委員の合議日時及び 合議内容が書いてある議事録その他の文書 (大阪市 HP 掲載文書は除く。)	令和 6 年 3 月 8 日付大監第 43 号に係る ・令和 6 年 2 月 21 日 監査委員会議 会議資料 ・令和 6 年 3 月 7 日 監査委員会議 会議資料

ご不明な点等ございましたら、下記連絡先へご連絡ください。

何卒よろしくお願い申し上げます。

〒530-8201

大阪府大阪市北区中之島 1-3-20

大阪市行政委員会事務局監査課

担 当：野口

電 話：06-6208-8574

メール：vg0002@city.osaka.lg.jp

令和6年2月21日

## 住民監査請求 委員会議資料

令和6年2月8日提出分

特別養護老人ホーム入所措置に要した費用等に係る監査請求

### 第2回

#### 1 要件審査



## 住 民 監 査 請 求 要 件 審 査 表 (案)

(令和6年2月8日提出 特別養護老人ホーム入所措置に要した費用等に係る監査請求)

審 査 項 目	要件	審 査 内 容 及 び 論 点
1 請求書は定められた様式か。	○	
2 事実証明書は添付されているか。	○	別途、大阪地裁、高裁にて係争中の訴訟（やむを得ない措置取消請求事件、面会制限措置取消請求事件）における証拠資料等
3 請求人適格があるか。	○	
4 行為者の指定はあるか。	○	大阪市長
5 財務会計上の行為又は怠る事実か。	○	請求人の母親に関する、以下の違法・不当な公金支出 ① 特別養護老人ホーム入所措置等に要した費用 ② 生活保護費 ③ 後見開始の申し立てで必要となった費用 ④ 令和5年8月頃及び12月頃の本市代理人弁護士に係る弁護士費用
6 請求対象の特定はなされているか。	○	同上
7 具体的な理由をもって違法不当事由の摘示はあるか。	×	請求人の母親に対する一時保護措置、入所措置、及び面会制限措置という、先行行為（原因行為）の違法不当事由を主張するのみであり、後行行為（財務会計行為）の違法不当事由の摘示が無い。 ※詳細は別紙のとおり
8 損害発生の可能性はあるか。	○	上記5①～④にかかる公金支出相当額
9 必要な措置を求めているか。	○	・入所措置等の解除により、これ以上の大阪市の費用発生を防止すること ・大阪市関係職員に対して損害を補填させること
10 当該行為後1年以内の請求か。 (正当な理由の有無)	○	令和5年2月10日の緊急一時保護以降に、①～④に係る公金の支出がなされており、1年以内の請求である。
11 その他	×	請求人の主張は、実質的には自身の母親に係る入所措置や面会制限措置の解除を求めるものであって、専ら個人的利益を求めるものであり、住民全体の利益のための住民監査請求の対象とはならない。 ※詳細は別紙のとおり



## 7 違法不当事由の摘示、(11 その他)

地方自治法（以下「法」という。）第 242 条に定める住民監査請求が適法な請求となるには、本市職員等による個別具体的に特定された財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為等」という。）について、当該行為等が「違法」として財務会計法規上の義務に違反し、又は不当である旨を具体的に摘示し、請求人において財務会計法規上の義務違反となる事由を他の事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、その主張事実を証する書面を添えて請求をする必要がある。

また、住民訴訟において、職員の財務会計上の行為をとらえて改正前の法第 242 条の 2 第 1 項第 4 号に基づく損害賠償責任を問うこと（いわゆる代位訴訟）ができるのは、たとえこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、当該原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当であるとされている。（最高裁判所平成 4 年 12 月 15 日判決）

以下、本件請求が住民監査請求の上記要件を満たしているか検討する。

本件請求において、請求人は、大阪市が請求人の母親に対して高齢者虐待防止法に基づく緊急一時保護や、その後の老人福祉法に基づく特別養護老人ホームへの入所措置等を行ったが、これは、請求人が請求人の母親を虐待していたという間違った判断に基づいて行われたものであるなどと主張し、これらの措置に伴い、特別養護老人ホーム入所措置等に要した費用等が違法、不当に公金支出されているとして、その入所措置等を直ちに解除することを求めるとともに、大阪市関係部署の職員に対して損害を補填させる措置についても求めている。

この点、請求人は、特別養護老人ホーム入所措置等に要した費用、生活保護費、後見開始の申立てで必要となった費用、及び令和 5 年 8 月頃、12 月頃の弁護士費用の各公金支出に対しては、虐待があったとの大阪市の間違った判断により、違法、不当に支出している旨を主張しているが、当該財務会計行為そのものについては、いずれについても財務会計法規上の義務に違反し、又は不当である旨を具体的に摘示し、財務会計法規上の義務違反となる事由を個別的、具体的に摘示しているとは認められない。

また、請求人が母親を虐待していると間違って大阪市が判断をしたとの請求人の主張は、あくまで財務会計行為に先行する原因行為の違法性、不当性を主張しているものと解されるところ、上記最高裁判所判決のとおり、仮に先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、その原因行為を前提に大阪市職員が行った、特別養護老人ホーム入所措置に要した費用等の支出行為自体が財務会計法規上に違反する違法なときでなければ、損害賠償責任を問うことができない。



本件においては、上記のとおり財務会計行為そのものに対する違法性の摘示があったとは認められないところ、仮に先行する原因行為に違法事由が存する場合に財務会計上の行為を行う権限を有する者が漫然と財務会計行為を行ったときは違法とされる場合もあり得るが、当該財務会計職員が、予算執行の適正を確保するために職務上負担する財務会計法規上の義務を尽くしていないといった特段の摘示もなされていない。

よって、請求人の主張する原因行為の違法性が当然には財務会計行為に承継されると解することはできないことから、当該主張は財務会計行為の違法事由を摘示し、財務会計法規上の義務違反にあたる個別的、具体的事実の主張には当たらない。

なお、そもそも住民訴訟とは、普通地方公共団体の執行機関又は職員による法 242 条 1 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、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する権能を与え、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る。よって、住民の有する訴権は、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権利であり、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（最高裁判所昭和 53 年 3 月 30 日判決）とされており、行政事件訴訟法第 5 条における民衆訴訟として位置付けられている。

上記判決によれば、住民訴訟の目的は、原告の個人的利益のためのものではなく、住民全体の利益のためのものであるところ、住民訴訟の前置手続としての制度である住民監査請求においても同様に解せられる。

本件請求は、請求人自身も認めているとおり、実質的には請求人の母親に対する入所措置や面会制限措置の取消しなど、専ら請求人の個人的利益をその目的としているものと解せられ、地方財務行政の適正な運営の確保を目的とする住民監査請求制度本来の対象とするところではない。

以上のとおり、本件請求は、いずれの点においても法第 242 条の要件を満たさないものと判断するべきと考える。



【参考】

◇地方自治法

(住民監査請求)

第242条 普通地方公共団体の住民は、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、又は違法若しくは不当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（以下「怠る事実」という。）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つて当該普通地方公共団体の被つ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。

(以下略)

◇老人福祉法

(老人ホームへの入所等)

第十一条 市町村は、必要に応じて、次の措置を採らなければならない。

- 一 六十五歳以上の者であつて、環境上の理由及び経済的理由（政令で定めるものに限る。）により居宅において養護を受けることが困難なものを当該市町村の設置する養護老人ホームに入所させ、又は当該市町村以外の者の設置する養護老人ホームに入所を委託すること。
  - 二 六十五歳以上の者であつて、身体上又は精神上著しい障害があるために常時の介護を必要とし、かつ、居宅においてこれを受けることが困難なものが、やむを得ない事由により介護保険法に規定する地域密着型介護老人福祉施設又は介護老人福祉施設に入所することが著しく困難であると認めるときは、その者を当該市町村の設置する特別養護老人ホームに入所させ、又は当該市町村以外の者の設置する特別養護老人ホームに入所を委託すること。
  - 三 六十五歳以上の者であつて、養護者がいないか、又は養護者があつてもこれに養護させることが不適当であると認められるものの養護を養護受託者（老人を自己の下に預つて養護することを希望する者であつて、市町村長が適当と認めるものをいう。以下同じ。）のうち政令で定めるものに委託すること。
- 2 市町村は、前項の規定により養護老人ホーム若しくは特別養護老人ホームに入所させ、若しくは入所を委託し、又はその養護を養護受託者に委託した者が死亡した場合において、その葬祭（葬祭のために必要な処理を含む。以下同じ。）を行う者がいないときは、その葬祭を行い、又はその者を入所させ、若しくは養護していた養護老人ホーム、特別養護老人ホーム若しくは養護受託者にその葬祭を行うことを委託する措置を採ることができる。

(審判の請求)

第三十二条 市町村長は、六十五歳以上の者につき、その福祉を図るため特に必要があると認めるときは、民法第七条、第十一条、第十三条第二項、第十五条第一項、第十七条第一項、第八百七十六條の四第一項又は第八百七十六條の九第一項に規定する審判の請求をすることができる。



◇高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（高齢者虐待防止法）

（通報等を受けた場合の措置）

第九条 市町村は、第七条第一項若しくは第二項の規定による通報又は高齢者からの養護者による高齢者虐待を受けた旨の届出を受けたときは、速やかに、当該高齢者の安全の確認その他当該通報又は届出に係る事実の確認のための措置を講ずるとともに、第十六条の規定により当該市町村と連携協力する者（以下「高齢者虐待対応協力者」という。）とその対応について協議を行うものとする。

2 市町村又は市町村長は、第七条第一項若しくは第二項の規定による通報又は前項に規定する届出があった場合には、当該通報又は届出に係る高齢者に対する養護者による高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護が図られるよう、養護者による高齢者虐待により生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認められる高齢者を一時的に保護するため迅速に老人福祉法第二十条の三に規定する老人短期入所施設等に入所させる等、適切に、同法第十条の四第一項若しくは第十一条第一項の規定による措置を講じ、又は、適切に、同法第三十二条の規定により審判の請求をするものとする。

（面会の制限）

第十三条 養護者による高齢者虐待を受けた高齢者について老人福祉法第十一条第一項第二号又は第三号の措置が採られた場合においては、市町村長又は当該措置に係る養介護施設の長は、養護者による高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護の観点から、当該養護者による高齢者虐待を行った養護者について当該高齢者との面会を制限することができる。

◇生活保護法

（保護の補正性）

第四条 保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。

2 民法（明治二十九年法律第八十九号）に定める扶養義務者の扶養及び他の法律に定める扶助は、すべてこの法律による保護に優先して行われるものとする。

3 前二項の規定は、急迫した事由がある場合に、必要な保護を行うことを妨げるものではない。

◇日本国憲法

第十三条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。



◆判例

○請求対象の特定について

最高裁平 2.6.5 判決

「住民監査請求においては、対象とする当該行為等を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというものではなく、当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要し、また、当該行為等が複数である場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の行為等と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要するものというべきであり、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合しても、監査請求の対象が右の程度に具体的に摘示されていないと認められるときは、当該監査請求は、請求の特定を欠くものとして不適法であり、監査委員は右請求について監査をする義務を負わないものといわなければならない。」

仙台高裁 平 17.10.12 判決

「違法事由を他の違法事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、これらを証する書面を添えて請求をする必要があると解すべきである。」

最高裁平 16.11.25 判決

「対象とする財務会計上の行為又は怠る事実を、他の事項から区別して特定して認識することができるように、個別的、具体的に摘示することを要するが、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書面の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合して、住民監査請求の対象が特定の当該行為等であることを監査委員が認識することができる程度に摘示されているのであれば、これをもって足りる。」

○違法不当の摘示について

最高裁昭 60.9.12 判決

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<sup>（一）</sup>の違法を主張する。  
地方自治法二四二条の二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（最高裁昭和四六年（行ツ）第六九号同五二年七月一三日大法廷判決・民集三一巻四号五三三頁参照）。  
そして、本件条例の下においては、分限免職処分<sup>（二）</sup>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。



「当該職員の財務会計上の行為をとらえて右の規定に基づく損害賠償責任を問うことができるのは、たとえこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、右原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当である。

(中略)

ところで、地方教育行政の組織及び運営に関する法律は、教育委員会の設置、学校その他の教育機関の職員の身分取扱いその他地方公共団体における教育行政の組織及び運営の基本を定めるものであるところ(一条)、教育委員会の権限について同法の規定するところをみると、同法二三条は、教育委員会が、学校その他の教育機関の設置、管理及び廃止、教育財産の管理、教育委員会及び学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事などを含む、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。もっとも、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、同法二四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(一、二号)を除いては、教育財産の取得及び処分(三号)、教育委員会の所掌に係る事項に関する契約の締結(四号)並びに教育委員会の所掌に係る事項に関する予算の執行(五号)という、いずれも財務会計上の事務のみにとどめている。すなわち、同法は、地方公共団体の区域内における教育行政については、原則として、これを、地方公共団体の長から独立した機関である教育委員会の固有の権限とすることにより、教育の政治的中立と教育行政の安定の確保を図るとともに、他面、教育行政の運営のために必要な、財産の取得、処分、契約の締結その他の財務会計上の事務に限っては、これを地方公共団体の長の権限とすることにより、教育行政の財政的側面を地方公共団体の一般財政の一環として位置付け、地方公共団体の財政全般の総合的運営の中で、教育行政の財政的基盤の確立を期することとしたものと解される。

右のような教育委員会と地方公共団体の長との権限の配分関係にかんがみると、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(地方教育行政の組織及び運営に関する法律二三条三号)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当である。

#### ○住民訴訟制度の意義について

地方自治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権能を与え、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、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はかることができる点に、制度の本来の意義がある。すなわち、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つ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える。住民訴訟の判決の効力が当事者のみにとどまらず全住民に及ぶと解されるのも、このためである。



令和6年3月7日

## 住民監査請求 委員会議資料

令和6年2月8日提出分

特別養護老人ホーム入所措置に要した費用等に係る監査請求

### 第3回

#### 1 通知文審議

大 監 第 号  
令和 6 年 月 日

《請求人》 様

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	ホンダ	リ エ
同	辻	義 隆

### 住民監査請求について（通知）

令和6年2月8日付けであなたから提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、次のとおり通知します。

#### 記

## 第1 請求の受付

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

なお、内容については住民監査請求書（以下「請求書」という。）等記載の内容を原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。

### 1 請求の要旨

#### (1) 対象となる財務会計上の事実

大阪市東成区保健福祉課その他の関係部署の職員が行った以下の財務会計上の行為（以下「本件公金支出」という。）

- ア 請求者の母親に対する、老人福祉法11条1項2号に基づく特別養護老人ホーム入所措置等に要した費用の支出
- イ 請求者の母親に対する生活保護費の支出
- ウ 令和5年6月7日頃の、請求者の母親に対する後見開始の申立てで必要となった費用の支出
- エ 令和5年8月頃及び同年12月頃のA弁護士に対する弁護士費用の支出

#### (2) その行為が違法又は不当である理由

- ア 請求者の母親は、自宅で家族同然の暮らしをしている飼犬と日常的に触れ合っていたこととあいまって、抗血小板薬の副作用により何もなくても内出血が発生する状態であったから、請求者は、請求者の母親の介護関係者に対し、このことを日頃から説明していた。



また、請求者の左目周囲にひどい内出血が発生した令和5年2月9日、請求者は請求者の母親をB脳神経外科病院（大阪市C区）に連れて行き、頭部外傷に関する詳細なCT検査の結果として頭蓋内出血も骨折もないことを確認してもらったし、同月10日の朝にはこのことを請求者の母親の介護関係者にも伝えていた。

それにもかかわらず、大阪市は、同日時点の請求者の母親の左目周囲の内出血の様子を主たる根拠として、同日、請求者の母親に対し、高齢者虐待防止法9条2項に基づく緊急一時保護として、老人福祉法11条1項2号に基づく特別養護老人ホーム入所措置（以下「本件一時保護措置」という。）に踏み切った。

また、請求者は、大阪市に対し、同日の晚以降、抗血小板薬の副作用等の事情を繰り返し説明したにもかかわらず、大阪市は、B脳神経外科病院に対する問い合わせすらしなかった。

そのため、請求者の母親に対する、老人福祉法11条1項2号に基づく特別養護老人ホーム入所措置等に要した費用の支出は不当な公金の支出であるといえる。

イ 大阪市は、令和5年2月22日付で、請求者の母親に対し、改めて老人福祉法11条1項2号に基づく特別養護老人ホーム入所措置（以下「本件入所措置」という。）、及びこれに付随する処分として高齢者虐待防止法13条に基づく面会制限措置（以下「本件面会制限措置」という。）を行った上で、その頃から請求者の母親に対する生活保護費の支出を開始するとともに、同年6月7日頃、請求者の母親について後見開始の申立てをした。

ところで、請求者は同居の娘として請求者の母親を扶養していたし、請求者の母親は請求者の自宅で元気に過ごしていたし、体重は約49.5kgであった。

しかし、請求者の母親は本件一時保護措置後の5月26日には35.8kgまで減少するなど急激に体調が悪化した結果、同年3月30日時点では長谷川式認知症スケール及びMMSEがいずれも0点となるなど廃人同然の状態になった。

また、その後にくらかは請求者の母親の体調が回復したかもしれないものの、少なくとも令和5年11月から令和6年1月にかけて請求者の母親の認知症等の悪化が急速に進んでおり、同月30日に大阪市東成区役所で請求者と面会した際、自宅に帰りたくと繰り返し述べていた請求者の母親は請求者の名前をかるうじていえたにすぎなかったし、一人で立っておくこともできなかったことからしても、請求者が請求者の母親を虐待していたという大阪市の判断は間違っていたといえる。

そのため、請求者の母親に対する生活保護費の支出は生活保護法4条1項に違反する違法な公金の支出であるといえるし、請求者の母親に対する後見開始の申立ては「その福祉を図るため特に必要があると認めるとき」に該当しない点で老人福祉法32条に違反する違法な公金の支出であるといえる。

ウ 請求者の母親について本件入所措置及び本件面会制限措置（以下「本件入所措置等」という。）を継続する理由は全くないから、本件入所措置等の取消訴訟に対する応訴のために大阪市がA弁護士に依頼する必要もなかったといえる。

そのため、A弁護士に支払った弁護士費用は不当な公金の支出であるといえる。



(3) その結果, 大阪市に生じている損害

本件公金支出相当額の損害が大阪市に生じている。

(4) 請求する措置の内容

ア 本件入所措置等を直ちに解除することで, 本件入所措置等の継続によりこれ以上の費用が大阪市に発生することを防止する措置

イ 大阪市東成区保健福祉課その他の関係部署の職員に対し, 損害を補填させる措置

(5) 関連事情

請求者の母親には, 自宅に帰りたいという請求者の母親の希望を無視し続けている成年後見人が選任されたままであるから, 請求者の母親が自ら本件入所措置等の取消しを求めることができないでいる。

また, 大阪市は, 請求者との間の訴訟において, 「高齢者の同意を前提として, 養護者が高齢者と自由に面会などの交流をする権利」は憲法 13 条及び自由権規約 23 条 1 項等が認めているものではないといった理由により, 請求者は請求者の母親に対する本件入所措置等の取消しを求める原告適格がないなどと主張しているため, 請求者との間の訴訟が確定するのはまだまだ先になる見込みである。

その一方で, 本件入所措置等によって, 身体的にも心理的にも著しく健康状態を悪化させられ, 認知機能も大幅に低下する中, 請求人が自分の長女であることを認識できる状態で請求人の母親が請求人と面会できる期間は長くないから, 早急に本件入所措置等が解除される必要があるといえる。

そのため, 本件公金支出は, 専ら請求者及び請求者の母親に関する公金の支出であるものの, 住民監査請求を通じた是正を求めることとした。

## 第2 判断

地方自治法（以下「法」という。）第 242 条に定める住民監査請求は、長や関係職員等による違法、不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、住民が監査委員に対して監査及び防止、是正の措置を請求することにより、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ことを目的としている。

この点、最高裁判所昭和 53 年 3 月 30 日判決では、住民訴訟における住民の有する訴権は、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権利であり、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旨判示している。

また、東京地方裁判所平成 9 年 4 月 21 日判決においても、住民監査請求の請求人である住民が、監査委員に対して監査及び必要な措置等を求めうる地方自治法上の地位は、請求人の私的な権利、利益の保護を目的とするものではなく、公益的かつ公法的なものである旨判



示している。

これらの判決によれば、住民監査請求は、自己の法律上の利益に直接関わりのない事項について、専ら住民全体の利益のために、公益の代表者としての立場において請求するものであって、請求人個人の具体的権利利益を保護するためのものではないと解される。

また、住民監査請求が適法な請求となるには、長や関係職員等による個別具体的に特定された財務会計上の行為又は怠る事実について、当該行為等が違法として財務会計法規上の義務に違反し、又は不当である旨を具体的に摘示し、請求人において財務会計法規上の義務違反となる事由を他の事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、その主張事実を証する書面を添えて請求をする必要がある。

さらに、住民訴訟において、財務会計上の行為を行う権限を有する職員の財務会計上の行為をとらえて改正前の法第242条の2第1項第4号に基づく損害賠償責任を問うことができるのは、たとえこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、当該原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当であるとされている（最高裁判所平成4年12月15日判決）。

上記の点から、本件請求が住民監査請求の要件を満たしているか検討した結果、下記のとおり判断となった。

請求人は、大阪市が請求人の母親に対して高齢者虐待防止法に基づく緊急一時保護や、その後の老人福祉法に基づく特別養護老人ホームへの入所措置（以下、「本件入所措置」という。）等を行ったが、それは、請求人が請求人の母親を虐待していたという大阪市の誤った判断に基づいて行われたものであるなどと主張し、これらの措置に伴い本件入所措置等に要した費用が違法、不当に公金支出されているとして、本件入所措置等を直ちに解除することを求めるとともに、大阪市関係部署の職員に対して損害を補填させる措置についても求めている。

しかしながら、本件請求は、請求書や添付の事実証明書の内容からすると、本件入所措置や面会制限措置等に伴う、専ら請求人及び請求人の母親に関する公金の支出について、住民監査請求制度を通じた是正を求めるものであり、専ら請求人等の個人的かつ私的な利益を主張しているものと解され、地方財務行政の適正な運営を確保し、住民全体の利益を保障することを目的とする住民監査請求制度本来の対象とするところではない。

また、上記請求人の主張は、あくまで財務会計行為に先行する原因行為（本件入所措置や面会制限措置等の決定等）の違法性、不当性を主張しているものと解されるところ、その原因行為を前提としてされた当該公金支出（財務会計行為）自体に対しては、いずれの支出についても財務会計法規上の義務に違反し、又は不当となる事由を個別的、具体的に摘示して

いるとは認められない。

そして、関係職員が漫然と当該財務会計行為を行った等、予算執行の適正を確保するために職務上負担する財務会計法規上の義務を尽くしていないといった特段の摘示もなされておらず、請求人の主張する原因行為の違法、不当性が当然には財務会計行為に承継されるとは解することができないことから、当該主張は財務会計行為の違法、不当事由を摘示し、財務会計法規上の義務違反にあたる個別的、具体的事実の主張には当たらない。

以上のとおり、本件請求は、いずれの点においても法第 242 条の要件を満たさないことから、住民監査請求の対象とならないものと判断した。



大 監 第 号  
令和 6 年 月 日

《請求人》 様

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	ホンダ	リ エ
同	辻	義 隆

### 住民監査請求について（通知）

令和6年2月8日付けであなたから提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求について、次のとおり通知します。

#### 記

## 第1 請求の受付

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

なお、内容については住民監査請求書（以下「請求書」という。）等記載の内容を原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。

### 1 請求の要旨

#### (1) 対象となる財務会計上の事実

大阪市東成区保健福祉課その他の関係部署の職員が行った以下の財務会計上の行為（以下「本件公金支出」という。）

ア 請求者の母親に対する、老人福祉法11条1項2号に基づく特別養護老人ホーム入所措置等に要した費用の支出

イ 請求者の母親に対する生活保護費の支出

ウ 令和5年6月7日頃の、請求者の母親に対する後見開始の申立てで必要となった費用の支出

エ 令和5年8月頃及び同年12月頃のA弁護士に対する弁護士費用の支出

#### (2) その行為が違法又は不当である理由

ア 請求者の母親は、自宅で家族同然の暮らしをしている飼い犬と日常的に触れ合っていたこととあいまって、抗血小板薬の副作用により何もなくとも内出血が発生する状態であったから、請求者は、請求者の母親の介護関係者に対し、このことを日頃から説明していた。



また、請求者の左目周囲にひどい内出血が発生した令和5年2月9日、請求者は請求者の母親をB脳神経外科病院（大阪市C区）に連れて行き、頭部外傷に関する詳細なCT検査の結果として頭蓋内出血も骨折もないことを確認してもらったし、同月10日の朝にはこのことを請求者の母親の介護関係者にも伝えていた。

それにもかかわらず、大阪市は、同日時点の請求者の母親の左目周囲の内出血の様子を主たる根拠として、同日、請求者の母親に対し、高齢者虐待防止法9条2項に基づく緊急一時保護として、老人福祉法11条1項2号に基づく特別養護老人ホーム入所措置（以下「本件一時保護措置」という。）に踏み切った。

また、請求者は、大阪市に対し、同日の晩以降、抗血小板薬の副作用等の事情を繰り返し説明したにもかかわらず、大阪市は、B脳神経外科病院に対する問い合わせすらしなかった。

そのため、請求者の母親に対する、老人福祉法11条1項2号に基づく特別養護老人ホーム入所措置等に要した費用の支出は不当な公金の支出であるといえる。

イ 大阪市は、令和5年2月22日付で、請求者の母親に対し、改めて老人福祉法11条1項2号に基づく特別養護老人ホーム入所措置（以下「本件入所措置」という。）、及びこれに付随する処分として高齢者虐待防止法13条に基づく面会制限措置（以下「本件面会制限措置」という。）を行った上で、その頃から請求者の母親に対する生活保護費の支出を開始するとともに、同年6月7日頃、請求者の母親について後見開始の申立てをした。

ところで、請求者は同居の娘として請求者の母親を扶養していたし、請求者の母親は請求者の自宅で元気に過ごしていたし、体重は約49.5kgであった。

しかし、請求者の母親は本件一時保護措置後の5月26日には35.8kgまで減少するなど急激に体調が悪化した結果、同年3月30日時点では長谷川式認知症スケール及びMMSEがいずれも0点となるなど廃人同然の状態になった。

また、その後にくらかは請求者の母親の体調が回復したかもしれないものの、少なくとも令和5年11月から令和6年1月にかけて請求者の母親の認知症等の悪化が急速に進んでおり、同月30日に大阪市東成区役所で請求者と面会した際、自宅に帰りたくと繰り返し述べていた請求者の母親は請求者の名前をかるうじていえたにすぎなかったし、一人で立っておくこともできなかったことからしても、請求者が請求者の母親を虐待していたという大阪市の判断は間違っていたといえる。

そのため、請求者の母親に対する生活保護費の支出は生活保護法4条1項に違反する違法な公金の支出であるといえるし、請求者の母親に対する後見開始の申立ては「その福祉を図るため特に必要があると認めるとき」に該当しない点で老人福祉法32条に違反する違法な公金の支出であるといえる。

ウ 請求者の母親について本件入所措置及び本件面会制限措置（以下「本件入所措置等」という。）を継続する理由は全くないから、本件入所措置等の取消訴訟に対する応訴のために大阪市がA弁護士に依頼する必要もなかったといえる。

そのため、A弁護士に支払った弁護士費用は不当な公金の支出であるといえる。



(3) その結果、大阪市に生じている損害

本件公金支出相当額の損害が大阪市に生じている。

(4) 請求する措置の内容

ア 本件入所措置等を直ちに解除することで、本件入所措置等の継続によりこれ以上の費用が大阪市に発生することを防止する措置

イ 大阪市東成区保健福祉課その他の関係部署の職員に対し、損害を補填させる措置

(5) 関連事情

請求者の母親には、自宅に帰りたいという請求者の母親の希望を無視し続けている成年後見人が選任されたままであるから、請求者の母親が自ら本件入所措置等の取消しを求めることができないでいる。

また、大阪市は、請求者との間の訴訟において、「高齢者の同意を前提として、養護者が高齢者と自由に面会などの交流をする権利」は憲法 13 条及び自由権規約 23 条 1 項等が認めているものではないといった理由により、請求者は請求者の母親に対する本件入所措置等の取消しを求める原告適格がないなどと主張しているため、請求者との間の訴訟が確定するのはまだまだ先になる見込みである。

その一方で、本件入所措置等によって、身体的にも心理的にも著しく健康状態を悪化させられ、認知機能も大幅に低下する中、請求人が自分の長女であることを認識できる状態で請求人の母親が請求人と面会できる期間は長くないから、早急に本件入所措置等が解除される必要があるといえる。

そのため、本件公金支出は、専ら請求者及び請求者の母親に関する公金の支出であるものの、住民監査請求を通じた是正を求めることとした。

## 第2 判断

地方自治法（以下「法」という。）第 242 条に定める住民監査請求は、長や関係職員等による違法、不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、住民が監査委員に対して監査及び防止、是正の措置を請求することにより、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ことを目的としている。

この点、最高裁判所昭和 53 年 3 月 30 日判決では、住民訴訟における住民の有する訴権は、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権利であり、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ではなく、専ら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旨判示している。

また、東京地方裁判所平成 9 年 4 月 21 日判決においても、住民監査請求の請求人である住民が、監査委員に対して監査及び必要な措置等を求めうる地方自治法上の地位は、請求人の私的な権利、利益の保護を目的とするものではなく、公益的かつ公法的なものである旨判



示している。

これらの判決によれば、住民監査請求は、自己の法律上の利益に直接関わりのない事項について、専ら住民全体の利益のために、公益の代表者としての立場において請求するものであって、請求人個人の具体的権利利益を保護するためのものではないと解される。

上記の点から、本件請求が住民監査請求の要件を満たしているか検討した結果、下記のとおり判断となった。

請求人は、大阪市が請求人の母親に対して高齢者虐待防止法に基づく緊急一時保護や、その後の老人福祉法に基づく特別養護老人ホームへの入所措置（以下、「本件入所措置」という。）等を行ったが、それは、請求人が請求人の母親を虐待していたという大阪市の誤った判断に基づいて行われたものであるなどと主張し、これらの措置に伴い本件入所措置等に要した費用が違法、不当に公金支出されているとして、本件入所措置等を直ちに解除することを求めるとともに、大阪市関係部署の職員に対して損害を補填させる措置についても求めている。

しかしながら、本件請求は、請求書や添付の事実証明書の内容からすると、本件入所措置や面会制限措置等に伴う、専ら請求人及び請求人の母親に関する公金の支出について、住民監査請求制度を通じた是正を求めるものであり、専ら請求人等の個人的かつ私的な利益を主張しているものと解され、地方財務行政の適正な運営を確保し、住民全体の利益を保障することを目的とする住民監査請求制度本来の対象とするところではない。

以上の点から、本件請求は法第 242 条の要件を満たしておらず、住民監査請求の対象とならないものと判断した。



大 監 第 号  
令和 6 年 月 日

《請求人》 様

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	ホンダ	リ エ
同	辻	義 隆

### 住民監査請求について（通知）

令和 6 年 2 月 8 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求について、次のとおり通知します。

#### 記

## 第 1 請求の受付

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

なお、内容については住民監査請求書（以下「請求書」という。）等記載の内容を原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。

### 1 請求の要旨

#### (1) 対象となる財務会計上の事実

大阪市東成区保健福祉課その他の関係部署の職員が行った以下の財務会計上の行為（以下「本件公金支出」という。）

ア 請求者の母親に対する、老人福祉法 11 条 1 項 2 号に基づく特別養護老人ホーム入所措置等に要した費用の支出

イ 請求者の母親に対する生活保護費の支出

ウ 令和 5 年 6 月 7 日頃の、請求者の母親に対する後見開始の申立てで必要となった費用の支出

エ 令和 5 年 8 月頃及び同年 12 月頃の A 弁護士に対する弁護士費用の支出

#### (2) その行為が違法又は不当である理由

ア 請求者の母親は、自宅で家族同然の暮らしをしている飼い犬と日常的に触れ合っていたこととあいまって、抗血小板薬の副作用により何もなくとも内出血が発生する状態であったから、請求者は、請求者の母親の介護関係者に対し、このことを日頃から説明していた。



また、請求者の左目周囲にひどい内出血が発生した令和5年2月9日、請求者は請求者の母親をB脳神経外科病院（大阪市C区）に連れて行き、頭部外傷に関する詳細なCT検査の結果として頭蓋内出血も骨折もないことを確認してもらったし、同月10日の朝にはこのことを請求者の母親の介護関係者にも伝えていた。

それにもかかわらず、大阪市は、同日時点の請求者の母親の左目周囲の内出血の様子を主たる根拠として、同日、請求者の母親に対し、高齢者虐待防止法9条2項に基づく緊急一時保護として、老人福祉法11条1項2号に基づく特別養護老人ホーム入所措置（以下「本件一時保護措置」という。）に踏み切った。

また、請求者は、大阪市に対し、同日の晩以降、抗血小板薬の副作用等の事情を繰り返して説明したにもかかわらず、大阪市は、B脳神経外科病院に対する問い合わせすらしなかった。

そのため、請求者の母親に対する、老人福祉法11条1項2号に基づく特別養護老人ホーム入所措置等に要した費用の支出は不当な公金の支出であるといえる。

イ 大阪市は、令和5年2月22日付で、請求者の母親に対し、改めて老人福祉法11条1項2号に基づく特別養護老人ホーム入所措置（以下「本件入所措置」という。）、及びこれに付随する処分として高齢者虐待防止法13条に基づく面会制限措置（以下「本件面会制限措置」という。）を行った上で、その頃から請求者の母親に対する生活保護費の支出を開始するとともに、同年6月7日頃、請求者の母親について後見開始の申立てをした。

ところで、請求者は同居の娘として請求者の母親を扶養していたし、請求者の母親は請求者の自宅で元気に過ごしていたし、体重は約49.5kgであった。

しかし、請求者の母親は本件一時保護措置後の5月26日には35.8kgまで減少するなど急激に体調が悪化した結果、同年3月30日時点では長谷川式認知症スケール及びMMSEがいずれも0点となるなど廃人同然の状態になった。

また、その後にくらかは請求者の母親の体調が回復したかもしれないものの、少なくとも令和5年11月から令和6年1月にかけて請求者の母親の認知症等の悪化が急速に進んでおり、同月30日に大阪市東成区役所で請求者と面会した際、自宅に帰りたくと繰り返し述べていた請求者の母親は請求者の名前をкаろうじていえたにすぎなかったし、一人で立っておくこともできなかったことからしても、請求者が請求者の母親を虐待していたという大阪市の判断は間違っていたといえる。

そのため、請求者の母親に対する生活保護費の支出は生活保護法4条1項に違反する違法な公金の支出であるといえるし、請求者の母親に対する後見開始の申立ては「その福祉を図るため特に必要があると認めるとき」に該当しない点で老人福祉法32条に違反する違法な公金の支出であるといえる。

ウ 請求者の母親について本件入所措置及び本件面会制限措置（以下「本件入所措置等」という。）を継続する理由は全くないから、本件入所措置等の取消訴訟に対する応訴のために大阪市がA弁護士に依頼する必要もなかったといえる。

そのため、A弁護士に支払った弁護士費用は不当な公金の支出であるといえる。



(3) その結果、大阪市に生じている損害

本件公金支出相当額の損害が大阪市に生じている。

(4) 請求する措置の内容

ア 本件入所措置等を直ちに解除することで、本件入所措置等の継続によりこれ以上の費用が大阪市に発生することを防止する措置

イ 大阪市東成区保健福祉課その他の関係部署の職員に対し、損害を補填させる措置

(5) 関連事情

請求者の母親には、自宅に帰りたいという請求者の母親の希望を無視し続けている成年後見人が選任されたままであるから、請求者の母親が自ら本件入所措置等の取消しを求めることができないでいる。

また、大阪市は、請求者との間の訴訟において、「高齢者の同意を前提として、養護者が高齢者と自由に面会などの交流をする権利」は憲法 13 条及び自由権規約 23 条 1 項等が認めているものではないといった理由により、請求者は請求者の母親に対する本件入所措置等の取消しを求める原告適格がないなどと主張しているため、請求者との間の訴訟が確定するのはまだまだ先になる見込みである。

その一方で、本件入所措置等によって、身体的にも心理的にも著しく健康状態を悪化させられ、認知機能も大幅に低下する中、請求人が自分の長女であることを認識できる状態で請求人の母親が請求人と面会できる期間は長くないから、早急に本件入所措置等が解除される必要があるといえる。

そのため、本件公金支出は、専ら請求者及び請求者の母親に関する公金の支出であるものの、住民監査請求を通じた是正を求めることとした。

## 第2 判断

地方自治法（以下「法」という。）第 242 条に定める住民監査請求は、長や関係職員等による違法、不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、住民が監査委員に対して監査及び防止、是正の措置を請求することにより、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ことを目的としている。

この点、最高裁判所昭和 53 年 3 月 30 日判決では、住民訴訟における住民の有する訴権は、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権利であり、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旨判示している。

また、東京地方裁判所平成 9 年 4 月 21 日判決においても、住民監査請求の請求人である住民が、監査委員に対して監査及び必要な措置等を求めうる地方自治法上の地位は、請求人の私的な権利、利益の保護を目的とするものではなく、公益的かつ公法的なものである旨判



示している。

これらの判決によれば、住民監査請求は、自己の法律上の利益に直接関わりのない事項について、専ら住民全体の利益のために、公益の代表者としての立場において請求するものであって、請求人個人の具体的権利利益を保護するためのものではないと解される。

上記の点から、本件請求が住民監査請求の要件を満たしているか検討した結果、下記のとおり判断となった。

請求人は、大阪市が請求人の母親に対して高齢者虐待防止法に基づく緊急一時保護や、その後の老人福祉法に基づく特別養護老人ホームへの入所措置（以下「本件入所措置」という。）等を行ったが、それは、請求人が請求人の母親を虐待していたという大阪市の誤った判断に基づいて行われたものであるなどと主張し、これらの措置に伴い本件入所措置等に要した費用が違法、不当に公金支出されているとして、本件入所措置等を直ちに解除することを求めるとともに、大阪市関係部署の職員に対して損害を補填させる措置についても求めている。

しかしながら、本件請求は、請求書や添付の事実証明書の内容からすると、本件入所措置や面会制限措置等に伴う、請求人及び請求人の母親に関する公金の支出について、住民監査請求制度を通じた是正を求めるものであり、専ら請求人等の個人的かつ私的な利益を主張しているものと解され、地方財務行政の適正な運営を確保し、住民全体の利益を保障することを目的とする住民監査請求制度本来の対象とするところではない。

以上の点から、本件請求は法第 242 条の要件を満たしておらず、住民監査請求の対象とならないものと判断した。