

令和6年3月28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7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
住民監査請求があったときに使っている、大阪市の行政委員会事務局監査部監査課の事務マニュアル（最新版）	住民監査請求職員用マニュアル

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

大阪市の行政委員会事務局監査課

担 当：中島

電 話：06-6208-8574

メール：vg0002@city.osaka.lg.jp

# 住 民 監 査 請 求 職 員 用 マ ニ ュ ア ル

行政委員会事務局監査部監査課

特 別 監 査 担 当

第1	住民監査請求制度の概要	
1	住民監査請求の趣旨及び目的	…… 3
2	住民監査請求制度の特徴	…… 3
3	住民訴訟との関係	…… 4
4	他の請求、要求制度	…… 5
	(1) 事務監査請求	
	(2) 議会の請求監査	
	(3) 長の要求監査	
第2	住民監査請求事務の流れ	
1	請求書の受付	…… 6
	(1) チェックリスト	
	(2) 請求書内容の確認	
	(3) 請求人に確認する事項	
	(4) 請求書に収受印を押印して、その写しを請求人に渡す（請求の受付）	
	(5) 請求書の写しを関係者に渡す	
	(6) 暫定的停止勧告（地方自治法第242条第4項）の判断	
	(7) 議会及び長へ請求の要旨を通知する	
	(8) 監査対象局に対し、関係書類提示の依頼文（別紙1）を送付	
	(9) 質問事項等の検討	
	(10) 請求の取下げ	
	(11) 品質管理チェックリスト	
2	要件審査	……11
	(1) 事実証明書（違法・不当とする事実を証明する書面）の添付	
	(2) 請求人適格	
	(3) 財務会計上の行為又は怠る事実	
	(4) 請求対象の特定	
	(5) 違法・不当事由の摘示	
	(6) 損害発生の可能性	
	(7) 請求期間	
	(8) その他	
3	監査の実施	……20
	(1) 受理又は却下	
	(2) 個別監査計画の作成	
	(3) 請求人の証拠の提出	



(4) 請求人陳述	
(5) 事実調査報告書の作成	
(6) 関係局陳述（事情聴取）	
(7) 関係人調査	
(8) 事実調査に係るレクを行う	
(9) 論点整理、判断骨子の作成	
(10) 監査の結果	
4 通知及び公表	……26
(1) 決裁の作成	
(2) 結果の決定（合議）及び公表	
(3) その他	
5 勧告に基づく措置結果	……29
6 情報公開への対応	……30
(1) 監査部が有する文書	
(2) 会議録の決裁	
(3) 情報公開手続	
(4) 開示手続	
7 地方自治法の改正について	……32
(1) 地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等	



## 第1 住民監査請求制度の概要

### 1 住民監査請求の趣旨及び目的

#### 地方自治法第242条第1項

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っ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。

- ・ 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、
- ・ 普通地方公共団体の長、その他の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きとして、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、内部処理的によって予防是正させることを目的とするもの。

### 2 住民監査請求制度の特徴

- (1) 地方公共団体の住民であれば、1人でも請求することができる簡便な制度  
法律上行為能力を認められている限り、法人たると個人たるとを問わず監査請求することができる（昭和23年10月30日行政実例では行為能力を要件としている）。  
※権利能力及び意思能力があればよいのではない？  
※行為能力について、請求人が成年被後見人でないことをどのように確認するのか？後見開始の審判等の登記がされていないことの証明を取るのは困難
- (2) 個人の権利・利益とは関係なく請求できる反面、内容等は法定されたものに限定
- ・ 監査請求対象の特定（当該普通地方公共団体の長若しくは職員の違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る行為）
  - ・ 請求期間（「当該行為があった日又は、終わった日から1年を経過したときはこれを行うことができない。ただし、正当な理由があるときはこの限りではない。」）



● 住民監査請求と間違われやすい事例

- ・ 地方公共団体の行為により住民が損害を被り、その賠償を求めたい場合  
→ 国家賠償法

- ・ 各種許認可や建築確認など行政処分を取り消しを求めたい場合

→ 抗告訴訟：行政庁の公権力の行使に関する不服の訴訟  
(行政事件訴訟法第3条第1項)

不服申立て：行政庁の処分等によって不利益を受けた国民が不服を申し立て、これを行政庁が審査する手続（総務省HP）

- ※ その他 ①市民の声、②要望等記録制度、③公益通報制度、④情報公開制度、⑤保有個人情報開示制度（「政策企画室及び総務局が所管する5つの受付制度」）

### 3 住民訴訟との関係

#### (1) 監査請求前置主義

地方自治法第242条の2に規定されている住民訴訟は、住民監査請求を経なければ提起できない。これを住民監査請求前置主義という。住民監査請求前置主義の理由は次のとおりとされる。

- ア 財務会計事務の専門的・技術的性格から、裁判によるよりも、まず内部機関である監査委員の判断により、行政内部における自主的解決を求めることの方が適切であること
- イ 簡易迅速な事件処理が図れ（請求日から60日以内に結果通知）、併せて裁判所の負担軽減にもなること

#### (2) 住民訴訟の出訴期間

	住民訴訟を提起できる場合	住民訴訟を提起できる期間
1	監査委員の監査の結果又は勧告に不服がある場合	当該監査の結果又は当該勧告の内容の通知があった日から30日以内
2	監査委員の勧告を受けた議会、長その他の執行機関又は職員の措置に不服がある場合	当該措置に係る監査委員の通知があった日から30日以内
3	監査委員が請求をした日から60日を経過しても監査又は勧告を行なわない場合	当該60日を経過した日から30日以内
4	監査委員の勧告を受けた議会、長その他執行機関又は職員が措置を講じない場合	当該勧告に示された期間を経過した日から30日以内

→半年に1回程度、総務局行政課法規グループに住民訴訟提起の有無を確認する必要がある。（全監HPに住民監査請求通知文データを回答する際に、住民訴訟提起の有無を回答する必要がある。監査委員は住民訴訟の被告とはならないから、住民訴訟提起の有無を知る手段がない。）



※「通知があつた日」（地方自治法第 242 条の 2 第 2 項第 1 号、第 2 号）とは？

通知が請求人に到達した日と解される（到達主義、民法第 97 条第 1 項）

到達とは厳密には本人に直接渡すことであるが、判例では、意思表示の書面が受領権限のある者の「勢力範囲（支配圏）内に置かれること」で足りるとした（最判昭 36. 4. 20）

本市では、現在、通知文を簡易書留で送付している。返送された場合も、当該請求人に到達したとみなすべきである。

※遺留分減殺の意思表示が記載された内容証明郵便が留置期間の経過により差出人に還付された場合において、受取人が、不在配達通知書の記載その他の事情から、その内容が遺留分減殺の意思表示又は少なくともこれを含む遺産分割協議の申入れであることを十分に推知することができ、また、受取人に受領の意思があれば、郵便物の受取方法を指定することによって、さしたる労力、困難を伴うことなく右内容証明郵便を受領することができたなど判示の事情の下においては、右遺留分減殺の意思表示は、社会通念上、受取人の了知可能な状態に置かれ、遅くとも留置期間が満了した時点で受取人に到達したものと認められる（最判平 10. 6. 11）

#### 4 他の請求、要求制度

- (1) 事務監査請求（地方自治法第 75 条）・・・事務の執行（有権者の 50 分の 1 の署名）
- (2) 議会の請求監査（地方自治法第 98 条第 2 項）・・・普通地方公共団体の事務
- (3) 長の要求監査（地方自治法第 199 条第 6, 7 項）
  - ・・・普通地方公共団体の事務の執行及び財政援助団体等の出納その他事務の執行

#### 参考

##### 【判例の検索】

要件審査等の際に参考とする判例の検索は、インターネット上の裁判所HPからも可能であるが、庁内ポータル（総務局）の(財)地方自治研究機構提供の「法制執務支援システム」から検索が可能である。(ID、PWが必要)



## 第2. 住民監査請求事務の流れ

### 1 請求書の受付

- ・持参又は郵送（ファクシミリや電子メールでの提出はできない）
- ・原則2人以上で対応する。

#### (1) チェックリスト

	チェック項目	備考
1	請求人の住所は大阪市内か。	
2	氏名は自署し、押印しているか	
3	連絡先（電話番号及びファクシミリ番号）は記載されているか 請求書が複数枚になるときは、ページ番号を付けているか。※2	
4	誰（市長、市職員等）の行為かを示しているか	※1
5	請求の対象となる財務会計上の行為又は怠る事実は特定されているか	13 頁（4）
6	行為が違法又は不当であるかの理由を具体的に示しているか	13 頁（5）
7	財務会計上の行為等の結果として発生する又はそのおそれのある損害は示されているか	※1
8	措置の内容を示しているか	※1
9	請求の対象となる財務会計上の行為から1年を経過している場合、その理由を示しているか	15 頁（7）
10	事実証明書（違法又は不当とする行為の事実を証明する書面）は添付しているか（事実証明書がない場合も受付はする） 事実証明書が複数ある場合は、それぞれに番号を付けているか。※2	11 頁（1）

※1 概括的な記載でもかまわない

※2 請求人が請求書を持参していれば、その場で番号を付してもらう

#### (2) 請求書内容の確認

ア 請求書は、定められた様式によって作成されているか。（参考：監査部のホームページにも掲載）

- ・所定様式の請求書

地方自治法施行令 172 条

- 1 地方自治法第 242 条第 1 項の規定による必要な措置の請求は、その要旨を記載した文書をもってこれをしなければならない。
- 2 前項の規定による請求書は総務省令で定める様式によりこれを調製しなければならない。

イ 明白な間違いの場合には補正を指示

自書、捺印があるか。（法人の場合は、原則法人の印が必要であるが、個人印でも受理することができる。）自書、捺印等がない場合、その場で補正できないものは、再提出日をもって受付日とする。

※ もっとも、押印を欠く監査請求も適法と解した判決もある（東京地判平 12. 3. 23）



① 代表請求人の取扱い

できる限り代表請求人を決定してもらう。

② 複数人をまとめて持って来た時はどうする？

- ・複数人を代表して請求書を持参した場合は、署名を本人自身が行っていること（勝手に他人の氏名を記載していない）を確認する

→請求書の署名押印については、本人の手によるものであることを確認する手段がない（通知文送付後、署名名義人から「署名した覚えがないが、どういふことか」と電話がある場合がある）

- ・請求人の中に住所等不明なものがある場合は代表者に確認する旨を、代表者に確認する。

※ 補正について⇒どこまで補正を求めるか

①形式的事項の不備（自署・捺印の欠如のほか、住民要件の不備等も含む）→○

②事実証明書の不備（請求人の主張する事実の一部について事実証明書が欠けている）→○

③財務会計上の行為から1年間が経過している場合、正当な理由の主張→○

④違法・不当事由の摘示→△（H27 政務活動費の場合は求めた）

※その他、記載内容が不明瞭な場合は補正を認める

→地方自治法上、法定期間から補正期間を除外することは想定していない（総務省回答）：補正期間も含めて60日で通知文を出さなければならない

※監査委員の補正義務について

- ・名古屋高裁金沢支判平 9.9.3

「容易に補正できる形式上の不備があるような場合には、監査委員においてその補正を求める権限があることはもとより、補正を促す義務があること、すなわち補正を促さずに直ちに監査請求を却下することは許されないと解する余地がある。」

同判決は、監査委員が監査請求代表者に対して補正を促したことで、補正義務を尽くしたということができるとしている。

- ・福井地判昭 42.3.10（事実証明書について）

監査を求める行為及び怠る事実を証する書面が添付されていないときでも、法第242条第6項により、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を与えて不備な点を補充すべきであり、それらの措置をとらないで、当該書面の添付がないことを理由に監査請求を却下されたときは、同条第5項の期間に監査又は勧告を行わない場合として、住民訴訟を提起できるとする。

※文書による補正依頼

- ・違法・不当事由の摘示など請求内容が不十分、不明確であると監査委員が判断した場合は、文書により補正を求める。

- ・上記において、請求内容に応じて、違法不当事由の主張の中身まで踏み込むこ



となく、具体的な摘示や主張が明らかでない」と監査委員が判断した場合に、請求人に不足する部分を具体的に通知し、補正を求める。

- ・補正依頼文書の内容（補正を要する内容）の記載については、監査委員に了解を得たうえで決裁を受ける必要がある。

※全監質疑応答集（H9大阪市）では、住民監査請求における請求人の代理について認められない旨の回答である。

同回答は、住民監査請求の提出を「代理に親しまない行為」、「代理にはなじまない」（婚姻、認知、遺言等の身分行為と同様の行為）と考えているようである。

しかし、熊本地判平 16.8.5 は請求人の代理人による請求を肯定している。

①法には代理人による住民監査請求を禁じる規定がないこと

②請求権の行使が当該地方公共団体の住民である本人の意思に基づくものであることが手続上明確に確認できるのであれば、支障は生じない

③住民訴訟では訴訟代理人による訴訟提起が認められるが、住民監査請求がこれと扱いを異にする必要性が見受けられない

⇒認めてもよいのではないか（民法の類推適用）

ウ 違法・不当とする事実を確認できる証明書が添付されているか。

請求に係る事項が数項目にわたるときは、事実の全部の事項についてその事実を証明する書面を添えなければならない。（新聞記事の切抜き、情報公開請求取得書類、写真等も事実証明書として認められる。）

※事実証明書がない場合でも、請求人が希望すれば受付をする。

（京都地判昭 63.11.9 は、事実証明書添付のない監査請求も適法とする）

### （3）請求人に確認する事項

ア 請求人の代表者を確認する。（今後の連絡窓口を決めてもらう。）

イ 電話・ファックス番号を確認する

（地方自治法施行規則第 13 条は措置要求書の様式を規定するが、電話番号等を記載すべきとはなっていない。しかし、電話番号がわからないと、請求人に連絡を取ることが困難となる。）。

また、代表者に連絡が取れない場合を想定して、代表者以外にもう 1 名の連絡先を確認する。

請求人へ連絡をとった場合は、その内容（補正依頼、陳述日程、結果通知など）をその都度記録し、フォルダへ保存する。

ウ 委任状の確認

代理人による請求の場合は、委任状を確認する。

請求人に確認する事項案

- ・請求人が本市の住民であることを確認するために、住民票記載事項証明書を公用請求することを確認する。



(4) 請求書に收受印を押印して、その写しを請求人に渡す（請求の受付）

郵送の場合、「請求があつた日」とは、請求書が到達した日つまり收受印を押印した日になる。請求日から 60 日の期間計算については、請求日は含まれず翌日から起算される。

（民法第 140 条。行政実例昭 41. 11. 24）

また、法第 242 条第 6 項の趣旨から、請求人の利益を守るため、監査の期日が土・日等であってもそれまでに監査を行わなければならない。

※ 本日は受付（收受）しただけであり、今後は、監査委員が監査請求の要件を審査のうえ、監査を行うかどうかを決定する旨を伝える（必ず監査が行われるわけではない）。

(5) 請求書の写しを関係者に渡す

- ・代表、局部長及び監査課長に渡す。
  - ・各委員にはメール（又はファクシミリ）で送付する。
- 請求人の個人情報には黒塗りの上、パスワードをかける。

(6) 暫定的停止勧告（地方自治法第 242 条第 4 項）の判断

暫定的停止勧告が行われた場合、勧告された執行機関は法的に拘束されるものではないが、当該勧告を尊重しなければならない義務を有するとされている。監査委員は 60 日以内に監査結果を出さなければならないので、実際に停止勧告を行う事例はほとんどない。

ア 対象

地方自治法 242 条第 1 項に定める当該行為（公金の支出等）にかかる請求として適法なもののうち、当該行為の差止めを求めているもの等

イ 停止勧告の要件

地方自治法第 242 条第 4 項に定める次の 3 つの要件をすべて満たすとき

- ・当該行為が違法と思量するに足りる理由があると認めるとき  
（議会の議決を要する契約について議決がない場合、予算措置のない支出などが考えられる。）
- ・当該行為により生ずる回復困難な損害を避けるため緊急の必要があると認めるとき  
（損害額が多額で損害賠償請求の対象となる者の資力等に照らし、損害が容易に回復される可能性がない場合が考えられる。）
- ・当該行為を停止することによって、人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがないと認めるとき

(7) 議会及び長へ請求の要旨を通知する

請求が提出されたらすぐに、監査委員から議会及び市長宛の通知文に「請求の要旨」（請求人の情報部分を消した住民監査請求書の写し）を添えて、議会（市会事務局議事課）及び市長（監査対象所属）に送付する。

通知の決裁は代表監査委員決裁とする。（法に定める「直ちに」の趣旨から。また、4 監査委員による判断を求める事項ではないため）

住民監査請求の要旨の通知（地方自治法第 242 条第 3 項）



3 第1項の規定による請求があつたときは、監査委員は、直ちに当該請求の要旨を当該普通地方公共団体の議会及び長に通知しなければならない。

(8) 監査対象所属に対し、関係書類提示の依頼文（別紙1）を送付

通常、請求受付日から2、3日の期限で依頼。

- ・関係所属には個人情報黒塗りの写しを送付し、関係書類提示依頼をする。

請求に係る事実関係（時系列）や制度について基礎的な事実を聞く。受理前であっても、監査委員や局部長に制度や事実関係の説明を求められることがある。

関係所属の担当者が住民監査請求に慣れていない場合（関係所属に住民監査請求が何年間も提出されていない場合、関係所属には住民監査請求へのノウハウが少ない）には、簡単に住民監査請求の流れを説明する。

※却下が決定路線である場合（請求書を検討するだけで要件を満たさないことが明らかで、補正の余地もない場合〔請求人が大阪市民ではない場合等〕）には、関係所属に写しを交付するかは要検討

(9) 質問事項等の検討

(10) 請求の取下げ

請求人より、提出した監査請求の取下げの申し出があつた場合は、取下書（様式不定）を提出してもらう。すでに提出された請求書自体は返却しない。

取下書と当初の請求書を併せて、4監査委員供覧する。

関係所属には通知文（取下げされた旨を記載）を送付する。（課長決裁）

取下げがあつた場合、議会・長に対しても取下げがあつた旨を通知する。

(11) 品質管理チェックリスト

「品質管理チェックリスト（住民監査請求用）」に基づき、各行程（工程管理、要件審査、事実調査報告、陳述、論点整理、判断骨子、通知文審議）における品質管理チェックを監査担当者が行い、担当課長の確認をもらう。



## 2 要件審査

監査を実施するための要件を具備しているか否かを審査する。

要件審査表（別紙 2）を作成し、請求の要件を満たさない場合は監査を実施せず、「却下」となる。

監査を実施する場合  
（勧告・棄却）

- ・ 監査対象所属に監査を実施する旨を通知する。（別紙 3）
- ・ 請求人陳述、関係所属陳述の日程を調整

監査を実施しない場合  
（却下）

- ・ 請求人に却下通知を送付する。

なお、却下の場合において、必要と認めるときは、付言を付記するが、監査委員は、常に公正不偏の立場を保持することが強く要請されていることから、政治的な内容や政策の妥当性には言及しない（平 26. 6. 12 監査委員会議決定）。

### 要件審査の要点

#### （1）事実証明書（違法・不当とする事実を証する書面）の添付

- ・ 事実に基づかない単なる憶測や主観だけで監査を求める弊害や住民監査請求が乱用される弊害を防止（名古屋高裁金沢支昭 44. 12. 22 判等）

⇒違法性・不当性を基礎づける事実についても事実証明書は必要。違法性・不当性について一応確からしいと推測させる事実を証明すること（疎明）が必要。

- ・ 別段の形式を要せず、該当事実を具体的に指摘すれば足り、他人からの聞知、新聞記事などの切り抜きなどを書面にした場合もこれに該当する。（大阪高裁昭 63. 8. 23 判）
- ・ 特段の要件や様式を要求されるものではなく、当該行為を具体的に記載しているものである限り監査請求者の文書で足りる。（大阪高裁平元. 11. 27 判）

→情報公開請求で情報、入手した情報をまとめたものでも問題ない。

※事実証明書は、「違法、不当の評価、判断の基礎となる事実」について必要であり、「違法、不当という評価、判断が成り立つこと」については不要である（神戸地判平 19. 5. 24）

（例）職員の公金着服に関する住民監査請求

職員が公金を私的用途に費消したという事実：必要

公金を私的に費消することが違法、不当であること：不要

#### （2）請求人適格

請求人が本市住民であるかどうかの確認を行う。

ア 関係各区に住民票記載事項証明書の交付依頼（別紙 4）を行う。

- ・ 原則として住民票記載事項証明書により確認（奈良地裁昭 57. 3. 31 判：住民は原則として当該市町村の備える住民基本台帳に記載されたものすなわち当該市町村に住



民を有する者を指すものと解するのが相当)

※区には、①住民票ではなく住民票記載事項証明書(個人票)であること、②住民票記載事項証明書には、続柄・本籍は不要であることを伝える(通送が到着する頃に区に電話して、急ぎ処理を依頼する)。

■区が住民票を送付してしまった場合

→住民票では、住民監査請求に必要な範囲(請求人が本市住民であること)以上の個人情報を取得することになってしまう。そこで、区に連絡の上で住民票を返送し、改めて住民票記載事項証明書の送付を要請する。

※重要管理ポイントのチェックを行い、チェック表に記入の上課長の承認を得てから送付する。

※急ぎの場合(要件審査の期日が近い場合等)は、区の承諾を得た上で、通送と並行してメールを送付する。メール送付の際には添付ファイルにパスワードをかけ、電話又は別途メールでパスワードを伝える。

個人情報の取扱いであるためメールでの送付を区に断られることもあり、その場合は通送によらざるを得ない。

メール送付用の重要管理ポイントがある。課長の承認を得てから送付すべきなのは通送の場合と同じである。

・住民票がない場合には生活の本拠としている証拠を提出してもらうことにより確認を行う。(家賃の領収書、光熱水費の領収書等)

「住所とは各人の生活の本拠を指すべきものと解するのが相当であり、住民基本台帳による住民票は高度の公証的機能を有するものと認めることはできるが、その記載は住民の本拠を推認する重要な1資料にすぎず、生活の本拠の有無は、一定の地を生活の本拠とする意思と常住する事実によって認定されるべき」

(大阪高裁平元. 3. 22 判)

イ 請求人が法人の場合、法務局に商業・法人登記簿謄本の交付依頼(別紙5)を行う。  
住民の範囲は、法律上の行為能力の認められている限り、法人たると個人たるとを問わない。法人の主たる事務所及び本店が本市にあるかどうか。(支店は含まない。)

ウ 請求人が権利能力なき社団の場合

会則及び代表者が明確に定められていて団体としての組織を備えているかどうかの確認を行う。

(3) 財務会計上の行為又は怠る事実

ア 公金の支出(支出負担行為、支出命令、支出)

給与・報酬の支出、物品の購入、工事費・委託料の支出、補助金の支出

イ 財産の取得、管理、処分(財産的価値・経済的価値に着目した行為)

土地交換、土地の賃貸、建物使用許可、貸付債権の放棄、税金の減免

ウ 契約の締結、履行

入札手続、随意契約、履行検査、一括下請け



エ 債務その他の義務の負担（地方公共団体に財産上の義務を生じせしめる執行機関又は職員の行為）

補助金の交付決定、給与昇給発令、損失補償

オ アからエの行為が相当の確実さで予測される場合を含む。

予算の執行等が議会の議決で承認されている場合も含む。

カ 公金の賦課又は徴収を怠る事実

課税漏れ、使用料未徴収、分担金の未徴収

キ 財産の管理を怠る事実

不法占拠の放置、債権（不当利得返還請求権（民法第 703 条、第 704 条）、不法行為に基づく損害賠償請求権（民法第 709 条）

- ・財産の管理とは、財産的価値に着目して、その維持保全等を図る行為をいい、一定の行政目的を実現するための管理行為（道路、河川、港湾などの公共物管理）は、財務会計行為にあたらないとされている。

「保安林内の私有地における市道路建設に関与した市建設局長らの行為は、市道路予定地を道路の形状にすることにより道路整備計画の円滑な遂行、実現を図るという道路建設行政の見地からする道路行政担当者としての行為（判断）であって、本件土地の森林（保安林）としての財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務処理を直接の目的とする財務会計上の財産管理行為には当たらない。」

（最高裁平 2. 4. 12 判）

#### （４）請求対象の特定

違法・不当を主張する行為が具体的に特定されていない場合は監査の対象外となる。

「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。」

（最高裁平 16. 11. 25 判）

#### （５）違法・不当事由の摘示

違法性、不当性の主張が単なる憶測であつたり、行政上の判断等の問題に対する主観的見解を述べたものにすぎない場合は監査の対象外となる。

・裁判例（摘示の程度について）

「監査請求において必要とされる財務会計上の行為あるいは怠る事実の違法性あるいは不当性に関する主張は、監査請求の全体の趣旨からみて、当該財務会計上の行為あるいは怠る事実が具体的な理由によって、法令に違反し、あるいは行政目的上不適當である旨を指摘すれば足り、特定の法令を挙げてこれに違反する旨までを常に摘示しなければならないものではない」（東京地判平 3. 3. 27 東京高判平 3. 8. 28）

「単に「補助参加人 A に対する平成 15 年度政務調査費のうち 381 万 3363 円の返還請求



をしない事実」と特定する（狭義の「対象の特定」）だけでは足りず、その「怠る事実」に係る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（「違法事由の特定」）（仙台高判平 17. 10. 12）

#### ア 違法・不当とは

**違法**とは、法令等の規定に違背することであり、**不当**とは違法ではないが行政上実質的に妥当性を欠くこと

- ・「違法な公金支出」・・・法規等に違背した支出
- ・「不当な公金支出」・・・額のいかに拘らず支出そのものが不適当な場合と、支出そのものは必ずしも不当ではないが、額が不適当な場合

#### イ 財務会計行為に先行する行為の違法性

先行行為の違法、不当を理由に後行行為である財務会計上の行為の是正等を要求する場合がある。

従来の判例によれば、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、総合的に判断するとしている。

- ・原因行為が憲法に違反し許されない場合には、公金支出もまた違法となる（最判昭 52. 7. 13、津地鎮祭事件）。
- ・原因行為が財務会計行為の直接の原因をなす場合には、原因行為に違法があれば財務会計行為の違法が認められる。

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…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。（最判昭 60. 9. 12、収賄罪逮捕職員に対する退職手当支給）

- ・森林組合への町職員派遣に関して、もっぱら森林組合の事務に従事する者の給与を町が負担できるようにするために当該町職員を採用・派遣したという、いわば原因行為と財務会計行為の一体性に着目して、長に対する損害賠償請求を認めている（最判昭 58. 7. 15）。

#### ※その他判例（否定例）

- ・地方自治法第 242 条の 2 第 1 項第 4 号の規定に基づく代位請求に係る当該職員に対する損害賠償請求訴訟において、右職員に損害賠償責任を問うことができるのは、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右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（最判平 4. 12. 15、一日校長事件）。

（原因行為を行った機関と財務会計行為を行った機関が別の機関である場合）



- ・両行為の間に密接不可分の関係がなければ、財務会計上の行為の違法性、不当性を摘示していないとして、監査の対象外としたもの。

「財務会計上の行為の原因となる先行行為の違法性・不当性を示すことによって、当該財務会計上の行為の違法性・不当性を主張する場合には、少なくとも、その原因行為が財務会計上の直接の原因となるような密接かつ一体的な関係にあることを要する。」

(東京高裁平 4. 11. 30 判)

- ・先行行為の違法、不当を主張する場合、その行為が地方公共団体の権限外のものであれば、違法性、不当性を適法に摘示したことにはならない。

#### (6) 損害発生の可能性

請求の対象となる行為が違法、不当であっても、その結果として当該地方公共団体に損害が発生しない場合は監査の対象外となる。

※「たとえ違法・不当な行為又は怠る事実があるにしても、市に損害をもたらさない行為は住民監査請求の対象にはならない。」(最判平 6. 9. 8 平成 6 年 (行ツ) 第 97 号)

#### (7) 請求期間

住民監査請求は、「当該行為があった日又は終わった日から 1 年を経過したときはこれを行うことができない。ただし、正当な理由があるときは、この限りではない。」

(地方自治法第 242 条第 2 項)

##### ア 請求期間の制限を設けた趣旨

「普通地方公共団体の執行機関・職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法・不当なものであったとしても、いつまでも監査請求ないし住民訴訟の対象となり得るとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして、監査請求の期間を定めたもの」

(最判昭 63. 4. 22)

##### イ 起算日 (当該行為のあった日又は終わった日)

「あった日」・・・一時的行為のあった日 (契約の締結等)

「終わった日」・・・継続的行為についてその行為が終わった日

(財産の貸付期間の満了日、貸付契約解除日)

(地方自治法第 242 条第 2 項)「本文にいう当該行為のあった日とは一時的行為のあった日を、当該行為の終わった日とは継続的行為についてその行為が終わった日を、それぞれ意味するものと解するのが相当である。前記事実関係によれば、本件監査請求においては、本件賃貸借契約の締結がその対象となる行為とされているところ、契約の締結行為は一時的行為であるから、これを対象とする監査請求においては契約締結の日を基準として同項本文の規定を適用すべきである。」(最判平 14. 10. 15)

「起算日を個々の住民の個別的な知不知にかかせると、個々の住民の主観的事情に



よって起算日が区々となり、法律関係が不安定な状態にとどまるおそれがあることから、法律関係の画一的安定を優先させ、客観的に当該行為のあった日又は終わった日を監査請求期間の起算日にしたものである。」（大阪高判昭 46. 8. 31）

※具体例

行 為	起 算 点
概算払による 公 金 支 出	概算払時（最判平 7. 2. 21） ※債務が確定した段階で精算手続として行われる財務会計上の行為については別途監査請求をすることができる
一連の行為としてなされた支出負担行為、支出命令及び支出（狭義の支出）	それぞれの行為があった日から格別に進行する （最判平 14. 7. 16）
政 務 活 動 費 （平成 27 年 12 月 8 日 大監第 105 号）	市長が検査後収支報告書等を受領した日 ※政務活動費の交付から市長が検査後収支報告書等を受け取る行為までを一連の財務会計上の行為とみなしており、検査後収支報告書等を受領した日をもって、財務会計上の行為が終わった日と同視している）

イ 起算日（当該行為のあった日又は終わった日）

「あった日」・・・一般的行為（契約の締結等）

「終わった日」・・・相当期間継続する行為

（財産の貸付期間の満了日、貸付契約解除日）

「起算日を個々の住民の個別的な知不知にかからせると、個々の住民の主観的事情によって起算日が区々となり、法律関係が不安定な状態にとどまるおそれがあることから、法律関係の画一的安定を優先させ、客観的に当該行為のあった日又は終わった日を監査請求期間の起算日にしたものである。」（大阪高判昭 46. 8. 31）

ウ 正当な理由

1 年の期間徒過の場合、正当な理由があれば監査を実施する。（地方自治法第 242 条第 2 項但書）。

財務会計上の行為から 1 年以上が経過しているのに住民監査請求書に正当な理由の主張がない場合、請求人に財務会計上の行為から 1 年以上が経過している可能性を指摘し、正当な理由の主張を求める（請求人は財務会計上の行為を怠る事実と勘違いし、自分が住民監査請求としている財務会計上の行為には期間制限が適用されないと考えている場合もある）。

（正当な理由の判断基準）

「当該行為が秘密裡にされた場合に限らず、住民が相当の注意力をもって調査を尽くしても客観的にみて監査請求をするに足りる程度に当該行為の存在又は内容を知ることができたかどうか。」



「当該行為の存在及び内容を知ることができたと解されるときから相当な期間内に  
監査請求したかどうか。」 (最高裁平 14. 9. 12 判、最高裁平 14. 9. 17 判)

#### ※相当な期間

最判平 14. 9. 12 は、当該事案における支出の不明朗さを報道した新聞記事から 84 日後に住民監査請求がなされたとすれば相当な期間内にされたものということとはできず、66 日後であれば相当な期間内にされたものということができるとしている。

#### エ 怠る事実

怠る事実については、不作為としての性質上、怠る事実が存在する限り請求期間の制限を受けない。(最判昭 53. 6. 23)

#### オ 不真正怠る事実

財務会計上の行為が違法、不当であることに基いて発生する実体法上の請求権の不行使をもって怠る事実としている場合は、当該行為のあった日でもって請求期間が適用される。

もっとも、請求権が財務会計上の行為のされた時点ではいまだ発生しておらず、又はこれを行行使することができない場合には、実体法上の請求権が発生し、これを行行使することができることになった日を基準として地方自治法 242 条 2 項の規定を適用すべきである (最判平 9. 1. 28)

「財務会計行為に違法、不当がある場合に、地方自治体は財務会計職員への損害賠償請求権や不当利得返還請求権を得る。」

「住民は、これらの請求権が行使されない場合に、財産の管理を怠るとして監査請求ができる。」

「しかし、これが 1 年の期間制限を受けないと、その原因である財務会計行為の違法、不当を理由とする請求に期間制限を設けた趣旨が損なわれる。」

「このため、財務会計行為の違法、不当を原因とした請求権の行使を怠る事実は 1 年の期間制限を受ける」 (最高裁昭 62. 2. 20 判)

- ・当該行為が違法、不当であるかどうかの判断をしなければならない関係にはない場合は適用されない (真正怠る事実となる)

「契約締結が財務会計法規に違反し違法であったとされて始めて損害賠償請求権が発生するものではなく、談合行為とこれに基づく契約締結が不法行為法上、違法の評価を受けるものであること、これにより県に損害が発生したことを確定しさえすれば足りるのであるから、請求期間の制限を受けない。」 (最高裁平 14. 7. 2 判)

- ・必要：不真正怠る事実 (第 242 条第 2 項本文の期間制限にかかる)
- ・不要 (窃盗、横領、公有財産の無断使用等の事後的損害等)：真正怠る事実 (かからない)



## ■真正怠る事実・不真正怠る事実について

ポイントは、条文にどこまで規定されており、判例はどのような流れになっているか（なぜそういう流れで判例が出たのか）を追うことである。

他にも重要判例はあるが、まずは次の①～④（特に③まで）の流れを理解することが重要である。住民監査請求で不当利得返還請求（民法第 703 条、第 704 条）や損害賠償請求（不法行為 [民法第 709 条] 等）が問題となる場合には、検討した方がよい。

①地方自治法第 242 条第 2 項本文：「前項の規定による請求は、当該行為のあつた日又は終わった日から一年を経過したときは、これを行うことができない。」

問題点：条文上、財務会計上の行為も怠る事実も期間制限にかかるように読めるが、怠る事実については不作為であって、「あつた日又は終わった日」を觀念しづらい

②最判昭 53. 6. 23：「怠る事実に係る請求については同条 2 項の適用はない」

⇒怠る事実全てが期間制限にかからないように読める

問題点：「同法 242 条所定の財務会計上の『行為』も違法行為を放置していた不作為という法律構成をとると、こうした行為も『怠る事実』となり、期間制限が及ばなくなり、同条 2 項の期間制限規定の趣旨に反することになってしまう」（西原論文）  
例

■本市職員による違法、不当な補助金の支出は、財務会計上の行為として 1 年間の期間制限にかかる。

■本市職員による違法、不当な補助金の支出の結果、本市が支出先に対する不当利得返還請求権（民法第 703 条、第 704 条、債権である）を有する場合があるが、その不当利得返還請求権に着目すると財産（債権）の管理を怠る事実となり、期間制限にかからないことになる。

すなわち、同じ違法不当な公金の支出を対象とした住民監査請求であるにもかかわらず、怠る事実と構成することで期間制限を免れることが可能となる。

③最判昭 62. 2. 20：真正怠る事実・不真正怠る事実を峻別した

「監査請求が、当該地方公共団体の長その他の財務会計職員の特定の財務会計上の行為を違法であるとし、当該行為が違法、不当であることに基づいて発生する実体法上の請求権の不行使をもって財産の管理を怠る事実としているものであるときは、当該監査請求については、右怠る事実に係る請求権の発生原因たる当該行為のあつた日または終わった日を基準として同条 2 項の規定を適用すべき」

⇒上記の場合を「当該財務会計上の行為についての請求と表裏の関係」（西原論文）にある不真正怠る事実とし、期間制限があるとした

問題点：真正怠る事実・不真正怠る事実の基準が明確ではない



④最判平 14. 7. 2：どのような請求が真正怠る事実該当するか

「当該行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にはない場合には…当該怠る事実を対象としてされた監査請求は、本件規定の趣旨を没却するものとはいえず、これに本件規定を適用すべきものではない」

⇒「当該行為が財務会計法規に違反して違法であるか否かの判断をしなければならない関係にはない場合」は真正怠る事実該当し、期間制限は及ばない

例：第三者による公金の詐取、談合（これらは不法行為〔民法第 709 条〕に該当する）  
この場合は、本市職員による公金の支出が違法、不当であるかを判断する必要はなく、第三者による公金の詐取、談合の事実があるか否かを判断すれば、本市がその第三者に対して債権（損害賠償請求権）を有するかどうかを判断できる。

問題点：上記の基準はまだわかりにくい

(8) その他

ア 財務会計上の行為等の行為主体、求める措置内容

財務会計上の行為等の行為主体は市長、委員会、委員、市職員のいずれか（地方自治法第 242 条第 1 項）。

市会や議員は原則として含まれないが、議長交際費の支出について住民監査請求を行うことはできる（昭 40. 5. 12 行政実例）

求める措置内容を具体的に明示することは不要。

住民は、監査請求をする際、監査の対象である財務会計上の行為又は怠る事実を特定して、必要な措置を講ずべきことを請求すれば足り、措置の内容及び相手方を具体的に明示することは必須ではなく、仮に、執るべき措置内容等が具体的に明示されている場合でも、監査委員は、監査請求に理由があると認めるときは、明示された措置内容に拘束されずに必要な措置を講ずることができると解されるから、監査請求前置の要件を判断するために監査請求書に記載された具体的な措置の内容及び相手方を吟味する必要はないといわなければならない。（最判平 10. 7. 3）

イ 請求の利益喪失

損害がすでに補填されている場合など、請求の利益が喪失している場合は、監査を実施しない。監査開始後に損害が補填されても、監査は実施しなければならない。（棄却となる）

ウ 一事不再理

同一人が同一の財務会計上の行為を対象として、再度の住民監査請求をすることは許されない（最判昭 62. 2. 20）。また、財務会計行為が同一であれば、それを違法、不当とする事由が異なっても請求は同一である。

「すでに監査結果を出した事案について別の住民から監査請求があった場合は、請求人が異なる以上、一事不再理の原則によることはできないが、『すでに行った監査の結果に基づいて、請求に係る事実がないと認めるときは、その旨請求者に通知すれば足りる。』」（行政実例昭 34. 3. 19）



### 3 監査の実施

#### (1) 受理又は却下（収受報告→要件審査）

通常は、事務局が住民監査請求書を収受した直近の監査委員会議にて収受報告を行い、その次の監査委員会議で要件審査を行って、受理するか否かを決定する。

直近の監査委員会議まで時間の余裕がある（監査委員会議の時間割にも余裕がある）場合には、収受報告と同日で要件審査も審議してもらうことを検討する（受理すべきことが明らかな住民監査請求の場合には、受理後の日程に少しでも余裕をつくるため）。

⇒直近の監査委員会議（極端な場合、収受当日ということもありうる）で収受報告を行う。監査委員会議の日程調整を行う担当に、5分でもよいから収受報告の時間をいただく。

##### ア 収受報告

監査委員会議資料には表紙をつける（以降、通知文審議まで同様に表紙を付ける）。同種・同様の事案が以前に提出されている場合には、対比表の作成も検討する。

※表紙に個人情報等、情報公開で非公開となる情報を原則として記載しないこと。

情報公開請求がされた際に表紙記載の個人情報を非公開としたところ、不服申立てを提起されたことがある。

請求書から表紙に個人情報等を転記する必要性も薄い。

（必要な場合は、監査委員に請求書そのものをご覧いただければよい）。

##### イ 要件審査

受理せず却下する場合には、通常、要件審査の次の監査委員会議で通知文審議を行い、却下の通知文決裁を行う。手続きについては、受理した場合と同じ。

監査委員会議で受理が決定されると、監査を実施することになる。

監査実施決裁（別紙3）を作成し、関係所属に送付する。

※請求人が個別外部監査契約による監査を求めている場合（地方自治法第252条の43）

受理後、監査委員は、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約による監査によることが相当であるかを判断する必要がある。

20日以内に判断しない場合には、監査委員による監査が行われる判断が行われたものとみなされる。この場合、監査委員は、監査結果の通知を行うときに、外部監査人の監査によらなかった理由を書面で請求人に通知し、それを公表しなければならない（地方自治法第252条の43第9項）

⇒通知文に理由を記載する。実際には、個別外部監査契約による監査によるべき場合は考え難い。

#### (2) 個別監査計画の作成

監査の実施に当たっては、請求の対象事項について、監査期間（60日）を考慮した上、請求人陳述、関係所属陳述、事実調査報告、論点整理及び判断骨子の作成等、各プロセスを行う時期を明示した個別監査計画を作成する（受理決裁にも案として付ける）。

通知文審議までの監査委員会議の日程を一括で取ってもらったほうがよい。

#### (3) 請求人の証拠の提出



証拠の提出の機会を与えなければならない。(地方自治法第 242 条第 7 項)

#### (4) 請求人陳述

請求人に陳述の機会を与えなければならない。(地方自治法第 242 条第 7 項)

- ・ 請求人、監査委員に対して、日程調整を行う。請求人との調整の際に、請求人陳述は不要と言われたこともあり、その場合は請求人陳述を行わない。

日程が決まれば、請求人に対し通知文(別紙 6)を送付する。(特定記録郵便)

請求人を待たせることを避けるため、可能な限り他の議題に先立って行う。

- ・ 関係局を立ち合わせることができするため、日程等を関係所属に連絡する。
- ・ 当日の次第(別紙 7)を作成する。
- ・ 陳述の当日、傍聴(報道等)、冒頭のカメラ撮影を認めている。
- ・ 陳述の当日、請求人より新たな証拠の提出があった場合には、監査委員、局部長ほか関係者分を取り急ぎコピーして配布する。当該文書は、通知および公表の決裁に添付する職員措置請求書及び事実証明書と併せて決裁印をもらう。(監査委員決裁)

※陳述に際しては、「住民監査請求に係る証拠の提出及び陳述の実施に関する要綱」(別紙 11)に従って行う。

※陳述当日の受付は、総務課側の入り口に入ってすぐの場所に設置する。(関係所属陳述の際も同様)

#### ※傍聴人名簿の取扱い

現時点では傍聴人に氏名等を記載してもらっている。要綱でも氏名の記載を求めるよう規定している。

しかし、傍聴人に氏名を記載してもらう必要性が特に見当たらず、不必要に個人情報収集しているのではないかと考えられる。

#### (5) 事実調査報告書の作成

関係所属から入手した資料や陳述等に基づき事実調査報告を作成する。

作成した事実調査報告及び関係所属陳述は、関係所属に送付して内容を確認してもらう(事実と異なる点があれば修正してもらう)

#### (6) 関係所属陳述(事情聴取)

地方自治法上義務づけられていない。監査委員が必要と認めれば行う(地方自治法第 242 条第 8 項)。

- ・ 監査委員、関係所属に対して、日程調整を行う(原則として、関係所属の所属長に出席、陳述してもらう必要があるため、受理が決まったら関係所属担当者と早めに日程調整し、所属長の日程を仮で押さえてもらう)。日程が決まれば、関係所属に対し通知文(別紙 8)を送付する。
- ・ 事案の迅速な進行のため、請求人陳述と関係所属陳述を同日開催する。
- ・ 請求人を立会人として立ち合わせることができするため、請求人にも日程を連絡する。
- ・ 当日の次第(別紙 9)、座席表(別紙 10)等を作成する。
- ・ 関係所属から陳述の内容をもらう。陳述内容等は、データでももらう。



後に通知文の監査結果の関係所属の陳述内容部分で引用するため。

- ・質問事項（論点）を作成し、関係所属から回答をもらっておく。

※陳述に際しては、「住民監査請求に係る証拠の提出及び陳述の実施に関する要綱」（別紙 11）に従って行う。

## （7）関係人調査

関係人とは、請求人、関係所属以外の第三者であり、範囲に制限はない。関係人調査の根拠規定は、地方自治法第 199 条第 8 項とされている。

### 地方自治法第 199 条第 8 項

監査委員は、監査のため必要があると認めるときは、関係人の出頭を求め、若しくは関係人について調査し、若しくは関係人に対し帳簿、書類その他の記録の提出を求め、又は学識経験を有する者等から意見を聴くことができる。

関係人が拒否した場合、関係人調査を強制することはできない。

これまで、関係人調査として、監査委員による事情聴取、事務局職員（場合によっては監査委員）による現地調査を行ったことがあり、手順は次のとおりである。

①監査委員会議にて、関係人調査を行う旨の合意を得る

②関係所属を通して関係人に関係人調査を行いたい旨の了承を得るのが一般的である。  
日時も調整してもらうことが多い。

※行政委員会事務局から関係人に直接連絡し、関係人調査を行うことについて承諾を得て、日時を調整したこともある。

③関係人調査決裁（代表監査委員）を得て、通知送付する。（案件によっては、監査委員決裁となる場合がある。）

関係人には、個人情報を除いた請求書及び事実証明書を送付する。

※関係人が本市職員ではない第三者の場合の旅費支払の必要について

地方自治法第 207 条、それを受けた「市の機関の求により出頭した証人、関係人等の実費弁償に関する条例」により、旅費を支払う必要がある。

## （8）事実調査に係るレクを行う

原則、監査委員会議の前日までに識見委員にメール送付する。事案によっては、代表・局部長レクを行う。

## （9）論点整理、判断骨子の作成

論点整理と判断骨子を作成し、原則、監査委員会議の前日までに識見委員にメール送付する。事案によっては、代表・局部長レクを行う。

### ア 論点整理

通知文の判断を導くために必要な論点について

①請求人の主張

②関係所属の説明

③考え方（判断すべき事項は何か）

に分けて作成する。



①～③は、それぞれの論点ごとに対応させること。論点は、基本的には請求人の主張に沿って構成するが、請求人の主張で結論に影響しないものは記載しないこともある。

#### (1) 論点整理とは

「論点整理」とは、監査結果を導くにあたり必要となる請求人の主張部分を確定すること。請求人の主張とともにそれに対する関係所属の主張、関係する法令等を明確にし、何を判断しなければならないかを整理する必要がある。

法定の期日内に適正かつ迅速な結論を出すために、論点整理は非常に重要であるが、実際の場面においては、関係所属や請求人の主張、あるいは監査委員の「思い」に引きずられ、誤った論点整理となってしまったために、本来必要のない監査をし、あるいは、本市職員等が法令等に照らして違法不当な行為（又は怠る事実）を行ったかどうかという監査委員として結論を出すべき事項とは関係のない主張に対して判断をしてしまう場合もあるから、そうならないためにも適切な論点整理が必要である。

#### (2) 論点整理の視点

##### ア 視点 1-本市職員等の行為等

まず、請求の対象となった本市職員等の行為等は何かを押さえる。

請求人は、住民監査請求の対象となる「本市職員等の行為等」に当たらないような内容（本市職員以外の行為など）も違法不当として主張している場合があるが、本来の対象事項である「本市職員等の行為等」が何か、を前提としなければならない。

##### イ 視点 2-法令等の根拠

第2に、本市職員等が行った行為等の違法不当性に関する法令等の根拠は何かを押さえる。

住民監査請求は、本市職員等の行為等の適法性、不当性について判断するものであり、その判断要件は、本市職員の当該行為等が法令等の規定に照らし適法要件を具備しているか否かにある。請求人の主張に左右されることなく、本市職員等の行為等が、法令等に規定された要件を満たしたものであるのかどうかを正しく認識し、論点整理の検討の視点に置かなければ、誤った要件を基礎にして、誤った検討をすることとなる。

##### ウ 視点 3-請求人の主張

第3に、請求人が違法不当と主張する点は何かを押さえる。

請求人が本市職員等の行為等に疑念を抱き、監査請求をしているのであるから、その疑念について検討し、その疑念に理由があり、主張を受け容れるべきか、その疑念に理由がなく、主張を排斥すべきかを、監査結果において示さなければならない。

したがって、論点整理に当たっては、請求人の主張を正確に把握し、論点整理の中に的確に位置付け、監査結果においてそれに対して応答できるようにしなければならない。



しかしながら、請求人によっては、法令等の知識を欠き、また、本市職員等の行為の根拠を十分理解することなく、法令上の根拠を明らかにしないまま主張を行う場合もある。

この場合、その意図を正確に汲み取り、法令上の問題として、位置付けられるものは、それを的確に位置付ける必要がある。逆に、法令上の問題として位置付けられない主張については、監査請求の論点としては扱うことができない。

※ただし、監査をする中で、法令等に基づかない請求人の主張・意見に対して、改善すべきことが判明すれば意見として整理することは可能である。

（ただ、監査委員の意見については、監査委員の職務権限が規定されている地方自治法第199条第10項を準用しているものであるが、法的な位置づけは必ずしも明確ではない。）

#### イ 判断骨子

論点整理の各論点について、事実関係を引用した上で判断案を記載する。

基本的には、各論点について規範定立⇒あてはめ⇒結論の順で記載する。

規範は、法規、判例から導き出す（解釈が必要な場合もある）

あてはめは、規範に対応したものでなければならない。

複雑な論点に対する判断の場合は、（監査により判明した事実、事項も記載した）対比表形式で作成することも考慮する。

※論点整理と判断骨子の両者を一体のものとして行うことももちろん可能である。時間がない場合等。

#### (10) 監査の結果

ア 請求に理由なし（棄却） → ・請求人へ通知  
・プレス提供  
・公表

イ 請求に理由あり（勧告） → ・市長等へ勧告（措置期限を指定）  
・請求人へ通知  
・プレス会見（行わないこともある）  
・公表

・監査結果通知文には、原則として、「請求の要旨」、「請求の受理」、「監査の対象事項」、「請求人の証拠の提出及び陳述」、「関係所属の陳述」、「事実関係の確認」、「判断」、「結論」を記載する。

なお、勧告を行う場合は、期間を示して必要な措置を講じることを勧告する。

※ 勧告内容について



「必要な措置」（地方自治法第 242 条第 1 項）とは、

- ①当該行為を防止するために必要な措置（事前）
- ②当該行為を是正するために必要な措置（事後）
- ③当該怠る事実を改めるために必要な措置
- ④当該行為若しくは怠る事実によつて当該地方公共団体のこうむつた損害を補填するために必要な措置

「監査委員は、監査請求に理由があると認めるときは、明示された措置内容に拘束されずに必要な措置を講ずることができると解される」（最判平 10. 7. 3）

「必要な措置」の範囲については、

- ①行為の差止め、無効、取消し、原状回復、損害賠償等訴訟で請求しうる事項に限らず、
  - ②当該行為をした職員を転任又は降任させる
  - ③公有財産を不法に占有している者に対して行政上の代執行又は民事上の強制執行の措置をとるべきこと
- など必要と認められる措置を広く含むと解される（地方実務財務提要（地方自治制度研究会））。

※住民訴訟での請求内容は、地方自治法第 242 条の 2 第 1 項各号に限られる

- ・また、必要と認めるときは、意見（監査を実施したもの）、付言（監査を実施しないもの）を付記するが、監査委員は、常に公正不偏の立場を保持することが強く要請されていることから、政治的な内容や政策の妥当性には言及しない。  
意見・付言を付す場合に、監査委員が必要と認めるときは、事前に関係人から意見、付言に関する見解等を徴するものとする。（平 26. 6. 12 監査委員会議決定）。

- ・通知文の事実関係等の記載部分は、事前に関係所属へ送付し、事実関係に齟齬がないか確認してもらう。（監査委員会議で修正指示があることを想定したうえで、相手所属の確認期間を考慮し、送付時期は適時に行う）



#### 4 通知及び公表

通知前後の手順チェック表（マニュアル別紙、Excel）を用いて、手続きに漏れがないかをチェックすること。

##### （1）決裁の作成

通知及び公表の決裁（決裁日は監査委員会議当日付け：監査委員会議で内容が固まってから決裁を起こすという形をとるため）を監査委員会議前日に準備しておく。

※これまで作成していた審議案決裁は作成していない

※決定日＝決裁日、通知日（決定日の翌日）＝施行日とする。

通知文審議（監査委員会議）は、できる限り他の案件に先立って行うようにする。もし監査委員会議で修正の指示をいただいた場合に、他の案件が進行している間に修正してご了解をいただき、決裁をいただくためである。

定期監査等ではこのような場合は再復命を行うこともあるが、住民監査請求には60日の期間制限があるため、再復命をする時間の余裕がない場合がほとんどである。

監査委員会議中に完全に修正する余裕がない場合には、後日、修正案について代表の了承いただくことで最終案とする旨、各委員に了承いただくこともある。

##### （2）結果の決定（合議）及び公表

監査の結果が監査委員の合議によって決定されたら、通知及び公表の手続を行う。

地方自治法第242条第5項

第242条第5項 第1項の規定による請求があった場合においては、監査委員は、監査を行い、請求に理由がないと認めるときは、理由を付してその旨を書面により請求人に通知するとともに、これを公表し、請求に理由があると認めるときは、当該普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関又は職員に対し期間を示して必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

##### ※合議不調

監査委員の合議が整わない場合、結果を決定することができない。効果としては、棄却と同じになる。

この場合は、通知文に各委員の意見を記載する。（直近では、H30.9.27 通知：地活協補助金及びR2.1.31 通知：管理運営者の決定の際に合議不調となった事例がある。）

##### ア 請求人に通知文を送付する。（準備をする。）

簡易書留にて郵送する。（現行は結果通知文と措置状況の通知は、その後の訴訟の関係もあり、到達日を明らかにする必要があるため、簡易書留にて行っている。）原則は郵送し、請求人が希望すれば取りに来てもらう。取りに来てもらう場合は受領書をももらう。

郵送の準備と合わせて、通知日に請求人の代表者へのファックス送付用の通知文（請求人名・公印なしのHP掲載用と同じもの）を片面コピーしたものを用意する。



(請求人の通知文が到達せず郵便局から返却された場合は、代表者に渡して本人への送付を求める。代表者がいない又は受領を拒否された場合は、事務局で保管)

監査委員会議の翌営業日正午(あまり早く通知すると、請求人が特定の報道機関に持ち込んでしまい、住民監査請求の結果が当日の夕刊に1社だけ掲載されてしまう可能性がある。)に請求人に電話し、請求人が希望すればFAX送付。当日4時までに請求人あてに通知文(公印あり)を郵便送付している。

※電話する内容

監査結果(請求人が希望すれば簡単な理由)

監査結果を郵送することの確認(希望すればファクシミリ送付。取りにくることを希望される場合もある)

監査結果は報道発表としてホームページで公表されること(通常は午後2時)  
(請求人と連絡した旨は記録として残すこと)

※通知文の割印、契印

通知文は複数枚にわたるものであるが、権利義務の発生消滅に関わる重要文書には当たらず、割印は不要と当局では判断している。契印についても、過去には押印していたが、原則どおり不要とする。

※代理人を立てている請求の結果通知

請求人から代理人への委任状が提出されている場合も、地方自治法上、結果は請求人に通知する旨が規定されていることから、結果通知は請求人あて郵送する。(原則)

結果通知を請求人に郵送する旨の電話連絡等は代理人あてする。代理人から、結果通知を見たいと言われた場合は、2時以降に本市ホームページに公開されるのでそれを見ていただきたいとお伝えする。

イ 関係所属の所属長への伝達(勧告、意見がある場合のみ)

代表監査委員が所属長に、委員室で伝達している。

通常は、通知文決定日の翌日午後1時30分から行っている。10分から15分程度。

論点整理、判断骨子、通知文審議の流れから勧告、意見がありそうな場合には、代表監査委員、(可能であれば)局部長の日程をいただき、委員室を押さえ(押さえられない場合は代表監査委員室で行っていただく)、関係所属にも(原則として)所属長の日程を押さえてもらう。

当日は、代表から勧告、意見を読み上げてもらい(長い場合は結論等、必要な部分のみ)、所属長に通知文原本を手渡す。

※伝達日時までに請求人と連絡がつかない場合

代表や所属長の予定は動かせないので、予定どおりの日時に行く。関係所属には、請求人に連絡がついていない(報道発表も遅れる可能性がある)ので、取扱注意である旨伝える。

※棄却で意見を付けない場合(却下の場合も含む)

請求人に結果通知後、関係所属に通知文を送付(メールで可)  
あわせて、報道発表の時間を伝達する。



ウ 市公報原稿の作成（却下の場合は不要）

市公報原稿（別紙 12。前週木曜日締切）を作成し、総務担当者に渡す。

※3 日前に総務課に内容を伝える。

エ プレス関係（報道担当に送付する資料は、CCで総務課にも送付）

（ア）題名を報道担当に知らせる

1 週間前を目途に（遅くとも報道発表日 3 日前までに）、報道担当に電話連絡した上で、監査請求の題名（〇〇に係る監査請求）をメールで送付しておく

（イ）監査委員会議の翌営業日の午前中

プレスの概要（要約版）及びCMS（概要のみ掲載したもの）を作成し、報道担当に送付する。

（ウ）請求人に連絡が取れた後

・監査委員会議の翌営業日に請求人と連絡が取れ次第、

CMS（ホームページ）（報道発表資料）

（2 時以外の発表の場合は、（※プレスの概要（要約版）と通知文の写し（続きものとして一体化したものを PDF 作成する。連絡先（特別監査担当）は必須）を報道担当者あてメールで送付。（必ず、請求人に連絡がついてからプレス投げ込みを行うこと）

→折り返し、報道担当から CMS を掲載する了解が出るので、指示された時間（通常は午後 2 時）までに市 HP にアップする。時間厳守。

※記者レクを求められた場合に備え、配席図、想定 Q & A を用意しておく（想定 Q & A は、記者から個別に電話があった場合にも使用するので、記者レクがない場合にも役立つ）

（3）その他

ア ホームページ掲載

監査部のホームページに通知文とプレスの概要を掲載する。（04\_住民監査請求等→01\_住民監査請求→ホームページリニューアル分特別監査 監査の結果）

イ 通知文、プレス概要の写しの予備を保存しておく。

ウ 発表翌日以降の住民監査請求結果が掲載されている新聞記事をコピーし、各委員に FAX 又はメール送付、代表、局部長に手渡す。



## 5 勧告に基づく措置結果

### 地方自治法第 242 条第 9 項

第 5 項の規定による監査委員の勧告があったときは、当該勧告を受けた議会、長その他の執行機関又は職員は、当該勧告に示された期間内に必要な措置を講ずるとともに、その旨を監査委員に通知しなければならない。この場合においては、監査委員は、当該通知に係る事項を請求人に通知し、かつ、これを公表しなければならない。

措置結果の通知についても、結果通知文と同様に速やかに請求人に簡易書留にて通知（別紙 15）する（①監査委員による鑑文、②市長からの措置状況報告書の写し の 2 つを請求人に送付する）とともに、公報掲載の手続を行う。

通知文で個人情報等を伏せ字にしている場合には、②市長からの措置状況報告書の写しでも個人情報等を伏せ字で記載してもらう必要がある。

措置状況報告については、監査委員として報道発表は行う必要はない。

### ※定期監査の措置状況報告との相違点

勧告を受けた機関としては、必ずしも勧告の内容に拘束されず、自らの判断により必要と認める措置を講ずることができる。

例：監査委員が当該行為をした職員の停職を勧告している場合において、これを戒告するにとどめる等（逐条地方自治法）

⇒措置に納得のいかない請求人は、住民訴訟で争うことになる。

※また、平成 17 年度以降の勧告及び棄却分で意見を付したものに関して監査結果のフォローとして各所属の見解を聴取している。

住民監査請求の結果通知時に見解を依頼する。締め切りは依頼 2 か月後。

→見解聴取後、監査委員会にて 4 監査委員に供覧（平成 29 年 4 月以降、ホームページ公表も行っている）



## 6 情報公開への対応

### (1) 監査部が有する文書

公開請求者からは、通常「監査記録」「委員会議記録」等を対象文書として公開請求がなされる。

住民監査請求に関して監査部として保有する文書は、原則として会議録（委員会議資料を含む）のみ。関係人調査によって関係人から書類を受領し、供覧している場合には、その文書も含まれる。

（監査調書を公文書として保管している定期監査や随時監査と異なり、住民監査請求終了後は監査によって得た資料を関係所属に返している。監査の対象となった書類の公開を求める人は、関係所属に情報公開請求をすることになる）。

→情報公開請求者が住民監査請求の請求人である場合は、住民監査請求書を情報公開請求の対象から除いてもらうよう、電話等で提案する。

（請求人にとっても、非公開部分が黒塗りされる請求書部分のコピー代がかからない等のメリットがある）

情報公開の請求者が住民監査請求の請求人と異なる場合など、住民監査請求書の公開も求めている場合には、住民監査請求書（事実証明書を含む）も公開することになる。

### (2) 会議録の決裁

会議録の決裁が完了していないと情報公開ができない（不存在による非公開となる）。

情報公開請求がなされた場合には、まず会議録担当に一報を入れ、会議録の決裁の状況を確認するとともに、公開対象日の他担当が会議録作成を完了しているかも確認する。

※決定期限までに決裁が完了しないことが明らかな場合には、請求者に事情を説明し、公開請求を取り下げってもらう。その後、会議録完成後に再度請求者に連絡し、公開請求を行ってもらう。

### (3) 情報公開手続

- ・収受報告、請求人陳述、関係所属陳述は原則部分公開（請求人の情報が含まれる）

※不正行為を行っているとして請求人が主張する団体（公金の交付先、債権の管理を怠る事実の相手方〔地活協等〕）の名称も公開の対象となるか？

なお、通知文では相手方の名称を明らかにしていない。

■情報公開グループは公開の対象となるとする（平成 29 年 2 月 16 日付け請求）。

すなわち、情報公開グループは、情報公開条例第 7 条第 2 項（法人等情報）の「当該法人等…の正当な利益を害するおそれ」があるとは考えていない。

指針が引用する名古屋高裁平 17. 3. 25 は、地域住民が違法な活動を行っているとして指摘する当該事業者等の名称に関する情報について、公開すべきと判断しており、住民監査請求書も同様の考え方が該当するとしているからである。

→しかし、住民監査請求の請求書に上記裁判例の射程が及ぶのかは疑問である。

- ・裁判例の対象となる情報は「地域住民が違法な活動を行っている」と指摘する当



該事業者等の名称に関する情報」であるが、住民監査請求書は単なる要望書ではない。

住民監査請求があれば、監査委員は地方自治法上、当該住民監査請求が要件に該当するかを審査し、要件に該当する場合には監査を行い、結果を公表・通知する義務があるとされている（却下の場合にも本市は結果を公表・通知している。よって、全ての住民監査請求について、HP等で監査委員の判断内容を知ることができる）。

- ・住民監査請求を受理すると、監査委員は要件審査において①財務会計上の行為等の違法不当性に係る請求人の主張が具体的である、②請求人の提出した事実証明書により、違法不当な財務会計上の行為等の存在が疎明できていると判断していることになる。

よって、監査委員は請求人の主張する事実が存在するかもしれないという一定の心証をもっているともいえ、単なる要望とは異なる。

- ・監査委員会議の会議録は情報公開請求の対象となるので、請求者は監査委員が通知文記載の判断に至った過程を知ることが可能である。

⇒監査部では、平成 29 年 3 月時点において、条例第 7 条第 5 号（事務事業遂行情報）に該当して公開しないとの扱いにしている。

#### （４）開示手続

##### ア 市民相談室会議室での公開を希望する場合

- ① 公開決定通知書を請求者に送付する（特定記録）。
- ② Outlook で市民相談室会議室の空きを確認（従前は情報公開グループに電話で確認していたが、運用が変更されている）
- ③ 請求者に電話し、公開日時を決定。その際に、コピー枚数と料金を伝える。
- ④ メールで情報公開グループに日時を伝えて市民相談室会議室を取ってもらう。
- ⑤ 決定した日時に公開、料金收受。原則として 2 人以上で対応する。

##### イ 郵送を希望する場合

公開決定通知書と納入通知書を同時に送付（特定記録。財務会計システムの決裁も同時に取ってもらう）

請求者から料金收受後（コピー代＋郵送費となることに注意。財務会計システムによる確認が原則であるが、請求者が急いでいる場合には、振り込みを証明する書類を F A X してもらう等して、料金の振り込みを確認することで代えることができる）

公開対象文書の送付は、特段の事情がなければ普通郵便でかまわない（郵便代は請求者負担であり、郵便代を可能な限り少額にするため）。



## 7 地方自治法の改正について（住民監査請求に関係あると考えられるもの）

### （1）地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等

#### ア 権利の放棄に関する議決（地方自治法第 242 条第 10 項）

10 普通地方公共団体の議会は、第 1 項の規定による請求があつた後に、当該請求に係る行為又は怠る事実に関する損害賠償又は不当利得返還の請求権その他の権利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。

- ・「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、監査委員からの意見を聴取」（地方自治法等の一部を改正する法律案の概要）

#### ■ 業務の変更が予想される点

条文では「第 1 項の規定による請求があつた後に」とあるが、議会が監査委員の意見を聴くのは住民訴訟提起後（しかも、本市の敗訴が予想される場合）となろう。住民監査請求には 60 日間の期間制限があり、その間に議会が監査委員の意見を聴くのは現実的ではないからである。

同項に該当することが想定されるケースは次のとおりである。

##### ①監査委員が住民監査請求を却下又は棄却した場合

監査委員は通常、住民監査請求において「請求権その他の権利」があつたとの認定をしていないであろうから、同意することになる。

もっとも、住民訴訟において住民監査請求で認定していない事実が判明する等し、監査委員が権利の存在を認定して不同意とすべきケースもありうる。

##### ②監査委員の勧告に長が従わなかったため、住民訴訟が提起された場合

勧告に長が従わないことは想定し難いが、監査委員は不同意の意見となろう。

#### イ 普通地方公共団体の長等の損害賠償責任の一部免責（地方自治法第 243 条の 2）

（普通地方公共団体の長等の損害賠償責任の一部免責）

第 243 条の 2 普通地方公共団体は、条例で、当該普通地方公共団体の長若しくは委員会の委員若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員（次条第 3 項の規定による賠償の命令の対象となる者を除く。以下この項において「普通地方公共団体の長等」という。）の当該普通地方公共団体に対する損害を賠償する責任を、普通地方公共団体の長等が職務を行うにつき善意でかつ重大な過失がないときは、普通地方公共団体の長等が賠償の責任を負う額から、普通地方公共団体の長等の職責その他の事情を考慮して政令で定める基準を参酌して、政令で定める額以上で当該条例で定める額を控除して得た額について免れさせる旨を定めることができる。

2 普通地方公共団体の議会は、前項の条例の制定又は改廃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。

3 前項の規定による意見の決定は、監査委員の合議によるものとする。



- ・「条例において、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を可能に（条例で定める場合の免責に関する参酌基準及び責任の下限額は国が設定）」（地方自治法等の一部を改正する法律案の概要）

■ 業務の変更が予想される点

当該条例の施行以降の住民監査請求において、本市の市長個人に対する損害賠償請求権を認定する場合、次の事項を認定する必要がある。

- ② 市長が悪意又は重過失であること
- ②賠償責任額が条例の範囲内であること

様式（別紙 1 ～15）は省略