

三 監 第 1 3 7 号  
平成 2 9 年 3 月 3 1 日

請 求 人 XXXXXXXXXX 様

三田市監査委員 永 徳 克 己

同 森 本 政 直

住民監査請求について（通知）

平成 2 9 年 2 月 2 日付で收受した三田市職員措置請求書（住民監査請求書）については、別添のとおり、地方自治法第 2 4 2 条に規定する住民監査請求として受理できないものであると判断しましたので通知します。



で・・・」とするのではなく、監査で欠けていた内容を改めて監査し、さらに、やり直しの総会の開催が決定したという事実を新規に加え、請求人に通知するという認識で、この監査請求を捉えるべきである。

ただし、過日の指摘と同等と捉えてはならない。現時点では「本件連合自治会の認可地縁団体としての不備等についての当否を判断するまでもなく・・・」というレベルを越えている。平成28年度の本件連合自治会は、存在しないという事態に至っていることから、監査をやり直すのではなく、新しい監査請求であると捉えるべきである。今回の住民監査請求は、平成28年度の本件連合自治会は、存在しないという訴えにより、前回の監査結果を全面否定している。前回の監査結果を覆すような、再審査を可能にする、新証拠を提示している。

この新しい住民監査請求の提出の根拠は、「本件連合自治会の認可地縁団体としての不備等についての当否を判断するまでもなく・・・」という前回の監査結果が判例に該当しないと判断できるからである。この判例は、自治法第242条の2の訴訟への可能性はもちろん、訴訟の時に、訴訟内容に、監査請求時にはなかった新規内容を加えることができるという解釈も挙げている。この判例の主旨は、監査委員は住民監査請求の問題を総合的に監査しているので、少し違った別の違法事由で「これを繰り返すことを認める必要も実益もない」というように、既になされている監査を善意で捉えており、この論は理解できる。しかし、本件判例は「監査委員は～略～住民が主張する事由以外の点にわたって監査することができないとされているものではなく」、もっとももっとしっかり監査していると善意の理解であり、一部分しか監査していないなどは、論外である。したがって、まさか、一部分をカットしているなどは、この判例の裁判官にとって論外である。ここで指摘している「本件連合自治会の認可地縁団体としての不備等についての当否を判断するまでもなく・・・」という前回の監査結果は、とても善意の監査をしていると解釈できない。

過日、抗議文を提出し、わかりやすく、「Aが○でもBが×なら、総合すると×ではないか」と記載している。この「Bが×なら・・・」を判断していない前回の監査結果を、判例と同等の善意の監査と捉えることができない。○だけを調査し、×を調査しない監査なら、当然、監査結果は○になる。現実問題として、「総会をやり直す、つまり現時点では不存在である。」という、Bが×になる明確な実態が現出している。前回の住民監査請求における指摘である。よって、判例のように、総合的に監査をしたと主張することはできないと考える。ましてや、この住民監査請求は、判例のように、別の内容を新規に追加提示し、別の観点から監査を請求するようなものではない。既に提示されている内容をカットして監査している前回の監査結果に、この判例を根拠にする資格はない。

新しい証拠として、本件連合自治会の現状を下記のとおり提示する。前回の住民監査請求の時点から状況が大きく変化している。平成28年9月1日、本件連合自治会は不存在である。

ア 本件連合自治会は、平成28年度の全役員を決め直す総会を平成29年2月12日に開催することを決定した。平成28年4月10日に開催した定期総会をやり直すという総会である。平成27年度の事業報告、決算報告などの承認に引き続き、平成28年度の事業計画、予算計画の承認、平成28年度の全役員を選任する。

イ 引き続き、平成28年度の新しいメンバーによる第1回理事会にて、「追認」という手続きをとることを平成29年3月12日に予定している。しかるに、伝え聞くところでは、**某**コミュニティセンター（以下「本件コミセン」という。）に関する議題は、2月のやり直しの総会、3月の理事会では、棚上げになるとの話もある。すると、「本件コミセン建物を本件連合自治会に譲渡することについては、何ら不合理な点はないとともに、譲渡に係る処分価額について無償としたことについても、不合理な点があるものではない」とした前回の監査結果は、その価値を失う。ホームページ掲載内容を修正するべきである。

結果はまだ流動的であるが、少なくとも、平成28年9月1日付のコミュニティセンターの無償譲渡に係る覚書（以下「本件無償譲渡に係る覚書」という。）の締結は、本件連合自治会がその時点において存在していないので無効である。不合理がある。本件コミセンを本件連合自治会に無償譲渡することに「本件コミセン建物を本件連合自治会に譲渡することについては、何ら不合理な点はないとともに、譲渡に係る処分価額について無償としたことについても、不合理な点があるものではない」という監査結果は出せない。前回の監査結果のように、甲＝三田市の観点からは、仮に○であったとしても、乙＝本件連合自治会の観点からは、確実に×になる。このことは、前回の住民監査請求の添付資料、さらに補完資料①から④までに詳しく記載し、監査請求資料として提示している。これを、「本件連合自治会の認可地縁団体としての不備等についての当否を判断するまでもなく・・・」という切り捨てる扱いを受けている。

前回の住民監査請求の資料7頁には、「しかし、連合の会則第7条による「選出」はできたが、第11条、第12条に則った「選任」が成立していないため、現時点（平成28年8月14日）、平成28年度の連合は、外観上はあるように見えるが、存在していない可能性がある」と訴えている。本件無償譲渡に係る覚書の当事者乙が、不存在などという事態では、当事者としての資格はゼロであると明確に問題点を指摘している。これを、「本件連合自治会の認可地縁団体としての不備等についての当否を判断するまでもなく・・・」という前回の監査結果が、監査になっていなかったのである。前

回の監査結果を覆す事実が発生した。新しい事実をもとに、新しい監査を請求する。一事不再理に配慮し、今回の住民監査請求は、過日の監査から欠如している乙の観点からの請求に限定する。(なお、甲の観点は、三田市市議会宛の文書(「三田市の監査制度の充実に向けて、議会、議員、事務局の活動へのお願い」平成29年1月27日付)において、別途、議会、議員、事務局としての活動を要望し、是正措置を求めている。)

懸念する問題として、次のような現実がある。

- ア 某マンションコミュニティ部の新規加入問題の不備は、まったく解消されていない。平成29年2月12日に予定されているやり直しの総会においても、現在の進行状況では、是正されない可能性がある。通常であれば、5月末が総会?予定である。しかし、総会そのものが開催されていない。区分所有者と位置づけられる構成員が大多数を占めることも、不動産を総有しているという概念に抵触する。
- イ 本件連合自治会の会則に則った選任ができるかどうか。会則の運用にいくつか疑念がある。
- ウ 平成28年4月から平成29年2月までの間にいろいろと決定してきたことを確実に追認できるかどうか。平成29年3月12日に追認したとして、それは理事会において承認されたということであって、地域住民の合意を得たという実態と結びつかない。本件コミセンのような重大な問題は、会則第12条により総会議決事項である。平成28年度新会長による総会招集は、平成29年3月12日が最初の理事会開催では、現時点無理である。3月に定期総会を開催するところもあれば、4月中旬、5月末というところもある。また、訴訟状態が続いており、まだ、総会を開催していない単位自治会もある。地域住民の合意を得るのはこれからである。総会開催日は、3月下旬?になるのではないか。
- エ 平成28年度3月議会は、平成29年2月20日から3月24日までである。
- オ 単位自治会において集会所を所有する話が出ていることも注意が必要である。当該自治会が認可地縁団体になり、所有権を保有し、公民館を登記すると、本件コミセンの保有との関係が難しくなる。将来、本件コミセンの所有権の保有に関し、本件連合自治会が地縁による組織となる時、当該自治会の解散、公民館の所有権は?などをめぐって、新しい問題が出てくる。この件の問題は、このようなことを地域の住民はまったく知らないということである。
- カ 本件連合自治会の構成員は、各単位自治会の自治会長と副会長である。本件連合自治会が本件コミセンを所有しているということは、約30名の構成員が所有していることになる。不合理である。
- キ 本件連合自治会は、認可地縁団体ではない。自治会名で本件コミセンの

所有権を保有できない。

## (2) 監査請求の内容再掲

無償譲渡契約において、甲＝三田市は、当事者乙＝本件連合自治会の当事者資格を調査、確認する責任と義務がある。三田市民の財産を処分する措置は、いい加減な契約ではあってはならない。甲の行政上の責任を求める観点から、住民監査を請求する。

本件無償譲渡に係る覚書は、「この覚書の成立を証するため、本書2通を作成し、甲乙記名押印のうえ、各自その1通を保有するものとする。」という重要な契約である。三田市は、甲として、行政上の責任ある措置の当事者乙の当事者資格を、職責をもって調査し、確認する義務がある。平成28年4月10日の総会の不備により、不存在、無効、取り消しといった訴訟が提起され、さらに同年8月14日の臨時総会にも不備があり、さらに、新規の訴訟の提起もなされた。平成28年4月10日の総会のやり直しのための平成29年2月12日の総会、同年3月12日の平成28年度新役員による第1回の理事会開催という事実を提示する。乙に当事者資格における不備が多々あるので、当事者乙としての資格がないことを指摘されているにもかかわらず、「本件連合自治会の認可地縁団体としての不備等についての可否を判断するまでもなく・・・」という前回の監査結果では、監査委員による、調査、確認ができていない。

資格のない当事者乙との契約は無効であるので、契約を取り消し、三田市民の財産の回復を図ることを求める（自動的に消滅しているということであれば、住民に公表することを求める。）。

また、現在の法の問題、組織の問題の状況から判断して、本件コミセンの是正措置はかなり困難で、長時間を要すると思われる。是正措置の見通しがつくまで、無償貸付契約を締結することを求める。本件コミセンの建て替えは、地域住民の福祉の向上のためと聞いている。

## 2 事実を証する書面

請求人からは事実を証する書面として下記の書面が提出されました。

- ・ 判例（民集 第41巻1号122頁）
- ・ 請求人から三田市市議会宛の文書（「三田市の監査制度の充実に向けて、議会、議員、事務局の活動へお願い」平成29年1月27日付）
- ・ 寄らば大樹の陰 2たす2は5

## 第3 住民監査請求として受理できない理由

平成29年2月2日付で收受した三田市職員措置請求書（住民監査請求書）（以下「本件措置請求書」という。）並びにこれを補正するものとして同年2月13日付で收受したH29年2月2日三田市職員措置請求における補正資料（以下「本件補正資料」という。）並びに同年3月3日付で收受したH29年2月2

日三田市職員措置請求における補完資料その①（以下「本件補完資料①」という。）、同月7日付で収受したH29年2月2日三田市職員措置請求における補完資料その②（以下「本件補完資料②」という。）及び同月27日付で収受したH29年2月2日三田市職員措置請求における補完資料その③（以下「本件補完資料③」という。）による住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）について、監査委員会議において審査した結果、下記のとおり、自治法第242条に規定する住民監査請求として受理できないものであると判断しました。

1 同一住民からの同一の行為を対象とする住民監査請求

同一住民からの同一の行為を対象とする住民監査請求については、これを不適法とする本件判例があり、下記の旨が判示されています。

- ・ 自治法第242条第1項の規定による住民監査請求に対し、同条第3項の規定による監査委員の監査の結果が請求人に通知された場合において、請求人たる住民は、右監査の結果に対して不服があるときは、同法第242条の2第1項の規定に基づき同条の2第2項第1号の定める期間内に訴えを提起すべきものであり、同一住民が先に監査請求の対象とした財務会計上の行為又は怠る事実と同一の行為又は怠る事実を対象とする監査請求を重ねて行うことは許されていないものと解するのが相当である。所論は、先の監査請求と同一の行為又は怠る事実を対象とする監査請求であっても、新たに違法、不当事由を追加し又は新証拠を資料として提出する場合には、別個の監査請求として適法である旨主張するが、かかる見解は採用することができない。
- ・ けだし、住民監査請求の制度は、普通地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保する見地から、当該普通地方公共団体の長その他の財務会計職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、その監査と予防、是正等の措置とを監査委員に請求する権能を住民に与えたものであって、監査委員は、監査請求の対象とされた行為又は怠る事実につき違法、不当事由が存するか否かを監査するに当たり、住民が主張する事由以外の点にわたって監査することができないとされているものではなく、住民の主張する違法、不当事由や提出された証拠資料が異なることによって監査請求が別個のものになるものではないからである。
- ・ また、住民監査請求の制度は、住民訴訟の前置手続として、まず当該普通地方公共団体の監査委員に住民の請求に係る行為又は怠る事実について監査の機会を与え、当該行為又は当該怠る事実の違法、不当を当該普通地方公共団体の自治的、内部的処理によって予防、是正させることを目的とするものであると解せられるところ、自治法第242条の2第1項は、「普通地方公共団体の住民は、前条第1項の規定による請求をした場合において、～中略～ 裁判所に対し、同条第1項の請求に係る違法な行為又は怠る事実につき、訴えをもって次の各号に掲げる請求をすることができる。」と規定し、住民訴訟は監査請求の対象とした違法な行為又は怠る事実についてこれを提

起すべきものとされているのであって、当該行為又は当該怠る事実について監査請求を経た以上、訴訟において監査請求の理由として主張した事由以外の違法事由を主張することは何ら禁止されていないものと解せられる。したがって、主張する違法事由が異なるごとに監査請求を別個のものとしてこれを繰り返すことを認める必要も実益もないといわざるを得ない。

- ・ 右と同旨の見解に立ち、原審の適法に確定した事実関係の下において、上告人A1、同A2、同A3の第二回監査請求は第一回監査請求の反復であって不適法であるとした原審の判断は、正当として是認することができる。原判決に所論の違法はなく、論旨は採用することができない。

## 2 住民監査請求において対象とする行為

### (1) 住民監査請求の対象とする行為の摘示

自治法第242条に規定する住民監査請求は、同法第75条に規定する住民による事務監査請求の制度のように、地方公共団体の事務一般の違法又は不当を問題とするための制度とは異なり、地方公共団体の財務会計の適正な実現を目的として、租税その他の公租公課を負担する住民に、その個人的な利益とは直接には関係なく請求を認めた制度であるとされています。

このため、住民監査請求において対象とされる事項は、自治法第242条第1項所定の財務会計上の行為に限られていることから、財務会計上の行為ではない、すなわち財務的処理を目的としない一般行政目的上の行為は、住民監査請求の対象とはならないものであるとともに、請求人は対象とする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、他の事項から区別し特定して認識できるように、個別的、具体的に摘示することを要することとされています。

また、この住民監査請求の対象として何を取り上げるかは、基本的には、住民監査請求をする住民の選択に係るものであるとされています。

### (2) 本件監査請求において監査対象とする行為

本件措置請求書について監査委員会議において審査した結果、本件措置請求書において監査請求の対象とする行為について、前回の住民監査請求において監査対象とする行為との差異が確認できなかったことから、本件措置請求書において監査請求の対象とする行為について個別的かつ具体的に摘示するよう補正を求めたところ、本件補正資料において下記の旨が摘示されました。

- ・ 平成28年9月1日付の本件無償譲渡に係る覚書は、本件連合自治会が不存在であったことから、無効であったという監査結果を求める。三田市は、契約を取り消し、三田市の財産の回復を図る措置を求める。さらに、是正措置の見通しがつくまで、無償貸付契約を締結することを求める。

なお、本件補完資料①、本件補完資料②及び本件補完資料③については、本件監査請求書において監査対象とする行為として上記とは別の行為を摘示

するものではなく、上記の行為が違法・不当であるとする事由を補完するものとなっていました。

(3) 前回の住民監査請求において監査対象とする行為

前回の住民監査請求については、平成28年9月1日付で三田市と本件連合自治会との間で締結した本件無償譲渡に係る覚書が、法を順守しておらず、また、「本件連合自治会は、現時点において、認可地縁団体ではない。」、「三田市長は、本件連合自治会が不動産の権利を保有するための認可をしていない。」、「本件連合自治会は、会則に則って承認された組織ではないので、不存在である。」、「本件連合自治会に加入したとする組織の加入手続に、疑義がある。」、「区分所有者の法的な位置づけに、疑義がある。」ことにより、本件連合自治会に本件無償譲渡に係る覚書の当事者としての資格がないことから、本件無償譲渡が不法・無効なものであり、違法・不当な財産処分に当たるとして、三田市長に対して、本件無償譲渡に係る覚書を取り消し、三田市民の財産の回復を図り、改めて無償貸付契約を締結することを求めるものであると解し、これを監査対象としました。

また、前回の監査請求は本件監査請求と同一住民から請求されたものとなっています。

3 結 論

上記のとおり、本件監査請求と前回の監査請求については、監査対象とする行為が違法・不当であると主張する事由に若干の差異があるものの、これらは同一住民から請求されたものであるとともに、監査対象とする行為として同一の行為（平成28年9月1日付で三田市と本件連合会との間で締結した本件無償譲渡に係る覚書に基づき本件コミセンが三田市から本件連合会に無償譲渡されたこと）を摘示するものであるところ、本件判例において「同一住民が先に監査請求の対象とした財務会計上の行為又は怠る事実と同一の行為又は怠る事実を対象とする監査請求を重ねて行うことは許されていないものと解するのが相当である。所論は、先の監査請求と同一の行為又は怠る事実を対象とする監査請求であっても、新たに違法、不当事由を追加し又は新証拠を資料として提出する場合には、別個の監査請求として適法である旨主張するが、かかる見解は採用することができない。」と判示されています。

また、本件判例において「自治法第242条の2第1項は、「普通地方公共団体の住民は、前条第1項の規定による請求をした場合において、～中略～裁判所に対し、同条第1項の請求に係る違法な行為又は怠る事実につき、訴えをもって次の各号に掲げる請求をすることができる。」と規定し、住民訴訟は監査請求の対象とした違法な行為又は怠る事実についてこれを提起すべきものとされているのであって、当該行為又は当該怠る事実について監査請求を経た以上、訴訟において監査請求の理由として主張した事由以外の違法事由を主張することは何ら禁止されていないものと解せられる。したがって、主張する違

法事由が異なるごとに監査請求を別個のものとしてこれを繰り返すことを認める必要も実益もないといわざるを得ない。」と判示されています。

これらのことからすると、本件監査請求は前回の監査請求の反復であって不適法なものであることから、自治法第242条に規定する住民監査請求として受理できないものであると判断しました。