

逐条
地方自治法

佐藤文俊 [著]

学陽書房

例を改正して特定の目的を変更するか、設置条例を廃止して基金を廃止することになる。基金が廃止された場合には、残存する財産は通常の財産として管理処分されることになり、したがって、基金の廃止に伴う収入及びこれを財源とする経費のすべてを歳入歳出予算に計上しなければならない。特定の目的のために定額の資金を運用するための基金については処分が何ら制限されていないが、設置の目的に応じ慎重に配慮すべきである。

第十節 住民による監査請求及び訴訟

(住民監査請求)

第二百四十二条 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。

2 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、この限りでない。

3 第一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。

4 第一項の規定による請求があつた場合において、当該行為が違法であると思料するに足りる相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があり、かつ、当該行為を停止することによつて人の生命又は身体に対する重大な危害の発生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は、監査委員は、当該普通地方公共団体の長その他の執行機関又は職員に対し、理由を付して次項の手續が終了するまでの間当該行為を停止すべきことを勧告することができる。この場合において、監査委員は、当該勧告の内容を第一項の規定による請求人（以下この条において「請求人」という。）に通知するとともに、これを公表しなければならない。

5 第一項の規定による請求があつた場合には、監査委員は、監査を行い、当該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、当該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。

6 前項の規定による監査委員の監査及び勧告は、第一項の規定による請求があつた日から六十日以内に行わなければならない。

7 監査委員は、第五項の規定による監査を行うに当たつては、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を与えなければならない。

8 監査委員は、前項の規定による陳述の聴取を行う場合又は関係のある当該普通地方公共団体の長その他の執行機関若しくは職員の陳述の聴取を行う場合において、必要があると認めるときは、関係のある当該普通地方公共団体の長その他の執行機関若しくは職員又は請求人を立ち合わせることができる。

9 第五項の規定による監査委員の勧告があつたときは、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、監査委員は、当該通知に係る事項を請求人に通知するとともに、これを公表しなければならない。

- 10 普通地方公共団体の議会は、第一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。
- 11 第四項の規定による勧告、第五項の規定による監査及び勧告並びに前項の規定による意見についての決定は、監査委員の合議によるものとする。

【解釈及び運用】 一 本条は、第二百四十二条の二及び第二百四十二条の三とあわせて、地方公共団体の住民による地方公共団体の執行機関又は職員の違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実（職務懈怠）についての予防、是正のための監査請求及び住民訴訟（いわゆる納税者訴訟）に関して規定するものである。本制度に類似するものとして、直接請求の一としての事務監査の請求（法二二二、七五）があるが、両者は監査委員の監査を請求するという点では類似しているけれども、その実質においては、次に述べるように、趣旨、目的を異にする別個の制度というべきである。

監査の直接請求は、住民が地方公共団体の行政運営上に生ずる諸問題に関連してその究明をするために一般的に請求するもので、監査の公衆によつて責任の所在及び行政の適否を明白なものとすることを本来の目的とするのに対し、本制度は、地方公共団体の職員による違法又は不当な行為等により地方公共団体の住民として損失を被ることを防止するために、住民全体の利益を確保する見地から、職員の違法、不当な行為等の予防、是正を図ることを本来の目的とするものである。したがつて、監査の直接請求は、住民参政の一手段たるところに根本的な意義があり、この観点から、監査の直接請求をするには選挙権者の五十分の一以上の連署という多数の住民の参加を必要とするものとし、また、地方公共団体の事務全般について監査を請求することができるものとされるのに対し、本制度においては、住民一人でも請求をすることができるものとする反面、請求の対象については、具体的な機関又は職員の具体的な財務会計上の行為又は怠る事実に限ることとし、終局的には当該行為又は怠る事実の違法性の判断とそれに対する予防、是正の具体的措置とを裁判所にゆだね、一種の司法的統制に服させることとされている。このように、「住民監査請求」は、「住民訴訟」の前提でもあるが、それ自体、地方公共団体の内部で財務行政の違法又は不当を糾すという意義を有する。監査の直接請求と本制度との間には、このような差異がある

が、両者とも究極においては住民自治の保障を狙いとしているという点においては軌を一にするものといふことができる。

なお、平成九年の改正による外部監査制度の導入により、条例で定める地方公共団体においては、本条の住民監査請求について個別外部監査契約に基づく監査を求めることができることとされている（法二五二の四三）。

一 住民監査請求の請求権者は、「地方公共団体の住民」である（一）。地方公共団体の住民としては、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をすることができる（行実 昭三三、一〇、三〇）。住民監査請求の後、転居等で住民でなくなつた場合や死亡した場合などは、請求は却下される（最高裁 昭五五、二、三三）。

二 請求の対象となるのは、当該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地方公共団体の職員について、違法又は不当な財務会計上の行為及び一定の怠る事実である（一）。具体的には、①公金の支出、②財産の取得、管理又は処分、③契約の締結又は履行、④債務その他の義務の負担がこれに該当する。なお、これらの行為がなされることが、相当の確実さをもつて予想される場合も含まれるものである。また、違法又は不当な財務に関する怠る事実としては、①公金の賦課又は徴収を怠る事実、②財産の管理を怠る事実が該当する（一）。議会の行為は請求の対象とならない。議会の行為（条例の制定、予算その他の議決等）が違法又は不当な場合であつても、それだけでは本条の監査請求を行うことはできず、当該条例又は議決に基づき執行機関の具体的な行為が行われる段階になつてはじめて請求の対象となる。また、「地方公共団体の職員」とは、一般的には、地方公共団体の議会の議員を除き、一般職たると特別職たるとを問わずすべての職員を包含するが、実際には主に会計管理者その他第一項に列挙されているような財務会計上の事務に関係のある職員とならう。なお、議長交際費の使途等に関し当該議長を対象とした監査請求も受理すべきとされている（行実 昭四〇、五、二二）。

「違法」とは、文字どおり法令の規定に違背することをいい、「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又は適当でないことをいう。「違法な公金の支出」とは、法規に違背した支出の意であり（行実 昭三三、二二、二五）、「不当な公金の支出」は、支出そのものが不適当な場合、すなわち、額のいかんにかかわ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、額が不適当な場合の両者を含む。例えば、理由もなく特定の団体に補助金を支出したり、時価より高い物品等を購入するような場合である。「財産」とは、第二百三十七条第一項に規定する財産の意

であつて、公有財産のほか、物品、債権（第二百四十条第四項各号に列挙された債権も含む。）及び基金を含み、これらについての違法又は不当な取得、管理及び処分がすべて請求の対象となる。また、「違法又は不当な債務その他の義務の負担」の例としては、条例と違つた退職手当の決定、議会の議決のない負担附寄附の受領（法九六Ⅰ区）のようなものがある。「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」とは、当該行為がなされるおそれが存する場合において、単にその可能性が漠然と存在するというだけでなく、その可能性、危険性等が相当の確実さをもつて客観的に推測される程度に具体性を備えている場合を指すが、どの程度の要件を備えれば「相当の確実さ」を有するといひ得るかは、個々具体的に判断するほかない。

次に、「違法又は不当に公金の賦課若しくは徴収を怠る事実」とは、例えば、法令又は条例の根拠なくして特定の者に対し地方税の課税を免除し、又は使用料等の徴収を免除することなどをいう。「違法又は不当に財産の管理を怠る事実」とは、普通財産を権原なく占有する者があるにもかかわらず、是正のための措置を何ら講じない場合（行実 昭三八、一二、一九）、行政財産を目的外に許可使用させている場合に許可条件に著しく反する使用がなされていることを黙過している場合等をいう。特段の事情がない限り、地方公共団体の長その他の財務会計職員の財務会計上の行為が違法、無効であることに基つて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とする場合も含む（最高裁 昭六二、二、二〇・平二二、三、二二三）。私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（昭二五法五四）第二十五条の規定に基つて損害賠償請求権を行使できる審決の確定まで、不法行為に基つて損害賠償請求権を行使しないというのは、当然に同請求権の不行使を正当化するものではなく、怠る事実となる場合がある（最高裁 平二、四、二八参照）。

財務会計上の行為の原因となつた先行行為に違法がある場合、それに続く財務会計上の行為が違法となるかどうかという問題について、第二百四十二条の二「解釈及び運用」四を参照されたい。

四 請求の内容は、①当該行為を事前に防止し、若しくは事後的に是正するために必要な措置、②当該怠る事実を改めるために必要な措置、③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を講ずべきことである（一）。「必要な措置」の範囲はひろく解すべきであり、行為の差止め、無効、取消し、原状回復、損害賠償の請求等訴訟で請求し得る事項に限らず、当該行為をした職員を転任又は降任させ、あるいは公有財産を不法に占有

している者に対し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ひろく含むと解する。必要な措置の請求は、その要旨を記載した文書をもつてすることを必要とする（令一七二）が、請求書の様式は本法施行規則で定められている（則一三、別記「職員措置請求書様式」）。また、請求は、当該行為又は怠る事実を証する書面を添へてすることを要する（一）が、「これらを証する書面」は、別段の形式を要せず、本項に該当すべき事実を具体的に指摘すれば足りる（行実 昭三三、一〇、二二）。監査委員としては、事実を証するよう形式を備えておれば受け付けるべきであり、その証拠力の有無については、監査によつてはじめて明らかになるもので、これより前に事実を証する書面でないとして拒絶することは許されない（通知 昭三三、一〇、三〇）。

同一住民が同一の財務会計上の行為又は怠る事実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（最高裁 昭六二、二、二〇）が、監査委員が適法な住民監査請求を不適法であるとして却下した場合は、当該請求をした住民は、同一の財務会計上の行為又は怠る事実を対象として再度の住民監査請求をすることも許される（最高裁 平一〇、二二、一八）。

住民監査請求においては、対象の特定性の問題があり、このことについて、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、特定して認識できるように個別的、具体的に摘示し、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性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、判定して認識できるように個別的、具体的に摘示しなければならない（最高裁 平二、六、五。同平一六、一一、二五・平一八、四、二五参照）。もつとも、事業のような場合、事業にかかわる公金の支出を全体として一体とみてその違法性又は不当性を判断するのが相当である場合があることに留意を要する（最高裁 平一八、四、二五参照）。

五 第一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が、ただし、正当な理由があるときはこの限りでない（二）。監査請求についてこのような期間制限が設けられているのは、訴訟について出訴期間の制限が設けられている（法二四二の二）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、いつまでも争ひ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あるべく早く確定させようという理由によるものである。ここで、「当該行為」とは、第一項に規定されている行為を指し、また、当該行為の「終わった日」とは、当該行為又はその効力が相当の期間継続性を有するものについて、当該行為又はそ

の効力が終了した日のことを指すもので、例えば、財産の貸付けについては貸付期間の満了した日又は貸付契約の解除された日、債務保証契約については現実に債務の弁済の行われた日がこれに当たる。なお、概算払による公金の支出については、当該公金の支出がされた日から一年を経過したときはできない（最高裁 平七、二二二）。

「正当な理由があるとき」とは、例えば、当該行為がきわめて秘密裡に行われ、一年を経過した後はじめて明るみに出たような場合あるいは天災地変等による交通と絶により請求期間を徒過した場合などのように、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ものについて、特に請求を認めるだけの相当な理由があるときを指す。「正当な理由」の有無は、特段の事情がない限り、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもつて調査した時、客観的にみて当該行為を知ることができたかどうか、また、当該行為を知ることができたと解されるときから相当の期間内に監査請求をしたかどうかによつて判断すべきものである（最高裁 昭和六三、四、二二・平一四、九、一一。なお、最高裁 平二〇、三、一七参照）。

以上のように、本項によつて期間制限があるのは、四種類の「行為」に係る請求についてのみであつて、「怠る事実」に係る請求については法律上の期間制限はない（最高裁 昭五三、六、二三参照）。これは、不作為については期間計算の起算点を求めることが困難であること、行審法でも不作為については特に審査請求期間を設けていないこと、「怠る事実」のうち、公金の賦課又は徴収を怠る場合については債権の消滅時効が働くこと等の理由によるものと思われるが、「行為」に係る請求について短期の期間制限を定めていることとの均衡上、「怠る事実」に係る請求についても、条理上は、相当の期間を経過したときは請求が認められなくなると解する余地もあろう。また、先行の財務会計上の行為が違法である場合、当該先行行為については期間制限の適用で住民監査請求ができなくなつても、先行行為の違法に係る職員に対する損害賠償請求をするべきであるとして、当該損害賠償請求をしていないことを「怠る事実」として住民監査請求をすることには期間制限はないということになれば、先行の財務会計上の違法行為についての期間制限は、意味のないものとなる。このような場合は、先行行為の終つた日を起算点として期間制限の規定を適用をするべきだとする考え方もあり得る。なお、最高裁昭六二、二、二〇・同平一四、七、二・同平一九、四、一四を参照されたい。

第一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(3)。

六 第四項は、監査委員の暫定的な停止勧告の規定である。この暫定的な停止勧告制度は、違法な財務会計行為を、行政内部の判断により迅速に是正しようとする住民監査請求制度の趣旨に照らすと、住民監査請求がなされた段階で違法と見料するに足る相当な理由がある財務会計行為が行われることが相当の確実さをもつて予測されると認められる場合には、監査結果が確定するまで当該財務会計行為を停止することが望ましいと考えられることから、一定の要件のもと、監査委員が暫定的な停止の勧告をすることができることとしたものである。

なお、行審法においては、執行不停止を原則としつつ、審査庁は、一定の要件の下で執行停止をすることができる（又は、しなければならない）とされ（同法二五）、行訴法においても、執行不停止を原則としつつ、処分取消しの訴え等については、裁判所は、一定の要件の下で執行停止をすることができる（同法二五）。

暫定的な停止勧告制度は、監査の結果が確定する以前の暫定的な措置であり、監査の手續が終了するまでの間、当該行為を停止すべきことを勧告することができるものである。この措置は、暫定的とはいえ、財務会計行為の停止という行政活動に重大な影響を与えるものであることから、当該行為の違法性に係るものに限られ、「当該行為が違法であると見料するに足る相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に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」とされている。「相当な理由」とは、社会通念上客観的にみて合理的な場合をいい、勧告を行うまでの根拠は不要であるものの、相当程度具体的な証拠に基づいて違法であることが疎明されることは必要であると解される（行訴法二五五。民事保全法二二三参照）。したがつて、マスコミ等で指摘されているに過ぎない程度では、「相当な理由」があることにはならないであろう。

さらに、暫定的な停止の勧告は、「当該行為を停止することによつて人の生命又は身体に対する重大な危害の発生を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」に行うことができるものである。これは、停止勧告の対象となる財務会計上の行為の内容によつては、当該財務会計上の行為が違法であること及びこれを停止することにより保護される地方公共団体の財務上の利益を考慮しても、なお看過し難い重大な不都合を生じる事態も想定されることがあるからである（この文言は、住民訴訟の差止訴訟に関する第二四二条の二第六項の規定と同様である）。この趣旨からすれば、「当該行為を停止することによつて……おそれ」とは、極めて限定的な場合を指すものと解すべきであり、当該財務会計行為を適

いて、地方分権の推進の観点や、制度間のバランス、法律相互間の比較などを考慮したうえで、当該事務を法定受託事務とすることの妥当性について慎重に判断されることとなる。また、事務区分の見直しも不断に行われるべきものであり、既に法定受託事務とされているものについても、今後の制度をめぐる情勢の変化などに応じて自治事務に変更されることも十分に考えられる。

本条は、特に第一号法定受託事務については、新設はできるだけ抑制するとともに、第一号法定受託事務とされているものについても、地方分権を推進する観点から検討を加え、適宜、適切な見直しを行うものとするという方針を定めたものである。

佐藤文俊

昭和31年生。福島県出身。
昭和54年東京大学法学部卒業、自治省入省。
兵庫県、富山県、山梨県等に勤務後、平成10年自治省行政局地方分権推進室長、13年総務省自治財政局調整課長、15年地方債課長、17年財政課長、20年大臣官房審議官、22年内閣官房内閣審議官、24年総務省自治財政局長、27年総務審議官、28年総務事務次官を経て、29年退官。令和2年地方公共団体金融機構構理事長、令和6年内閣官房副長官。

逐条地方自治法

令和7年6月30日 初版発行

著者 佐藤文俊
発行者 光行明

〔営業〕 電話 (03) 3261-1111
〔編集〕 電話 (03) 3261-1112
<https://www.gakuyo.co.jp/>

学陽書房 東京都千代田区飯田橋1-9-3

ISBN 978-4-313-07130-8 C 2032

東光整版印刷 / 東京美術紙工
© Fumitoshi Sato 2025, Printed in Japan

乱丁・落丁本は、送料小社負担にてお取り替えいたします。

JCOPY < 出版者著作権管理機構 委託出版物 >

本書の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。複製される場合は、そのつど事前に出版者著作権管理機構（電話03-5244-5088、FAX03-5244-5089、e-mail: info@jcopy.or.jp）の許諾を得てください。