

怠る事実に関する最高裁判決等の流れ

1 《真正怠る事実》と《不真正怠る事実》

地方自治法242条1項は、財務会計上の行為又は怠る事実について監査請求をすることができる旨を定め、同条2項は、監査請求期間は当該行為のあった日又は終わった日から1年以内とする旨を定める。

なお、以下では、「監査請求期間の規定の適用のないそもそもの怠る事実」を《真正怠る事実》といい、「財務会計上の行為が違法、無効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するもの」を《不真正怠る事実》という。

2 昭和53年判決

最高裁第3小法廷昭和53年6月23日判決（最集民124号125頁）（以下「昭和53年判決」という）は、怠る事実の監査請求については監査請求期間の規定の適用がない旨判示した。

この事案は、「上告人は不法行為により訴外勝央町に対し損害を被らせ、同町に対し損害賠償義務を負うところ同町はその請求を怠っているから損害賠償請求等適当な措置を求める」というものである。

昭和53年判決の事案は、勝央町の収入役が町長（上告人）の職印を冒用するなどして農協から金員を騙取したので、農協が町に訴訟を提起し、その判決に基づき町が農協に損害金を支出したが、町長が共謀又は重大な過失により右の収入役の行為に加担していたというものである。

3 昭和62年判決

最高裁第2小法廷昭和62年2月20日判決（民集41巻1号122頁）（以下「昭和62年判決」という）は、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するものについては、財務会計上の行為のあった日又は終わった日を基準として監査請求期間の規定を適用すべき旨を判示した。

この判決で《真正怠る事実》と《不真正怠る事実》が区別されることになった。昭和62年判決の事案は、「町長の行った随意契約による町有地の売却が、価格が不適正であること又は随意契約の要件を欠くことによる違法又は無効な財務会計上の行為であると主張して、町長の職にあった者に対して適正価格との差額についての損害賠償請求権を、買主に対して右差額についての不当利得返還請求権及び所有権に基づく所有権移転登記抹消登記請求権の行使を怠っている」と主張した、というものである。

4 平成9年判決

最高裁第3小法廷平成9年1月28日判決（平成6年（行ツ）第206号／最民集51巻1号287頁）（以下、「平成9年判決」という）は、昭和62年判決の法理に例外があることを認め、財務会計上の行為が違法、無効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する住民監査請求において、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旨判示した。

本来、監査請求の対象としての「財務会計上の行為」と「怠る事実」とは別個のものである

り、ただ、「財務会計上の行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権の行使を怠る事実」についての監査請求は、通常、当該財務会計上の行為についての監査請求と表裏の関係にあるため、同時に監査請求期間が進行すると解されるのであり、表裏の関係にあるとはいえない特別の事情がある以上、62年判決の法理は当てはまらない、という判示である。

この判決は、昭和62年判決の法理に例外があることを示し、しかも具体的事例をもって例外を示した。

この判決は、不真正怠る事実であることを前提として、その監査請求期間の起算点を財務会計上の行為の時点より後にずらしたものである。

5 平成10年判決

最高裁第2小法廷平成10年7月3日判決（平成6年（行ツ）第53号／裁判所時報1223号159頁、判例タイムズ984号79頁、判例時報1652号65頁）（以下、「平成10年判決」という）は、監査請求の対象の同一性は財務会計上の行為又は怠る事実の同一性によって画されるのであり、講ずべき措置の相手方が誰であろうと同一の監査請求であるから、特定の財務会計上の行為又は怠る事実の違法を主張してその是正を求める監査請求が可能な以上は、講ずべき措置の相手方如何にかかわらず適法である旨判示した。

判示の要点は次のとおりである。

「地方自治法242条の2第1項は、住民訴訟につき、監査請求の前置を要することを定め、監査請求の対象とした同法242条1項所定の財務会計上の行為又は怠る事実についてこれを提起すべきものと定めているが、同項には、住民が、監査請求において求めた具体的措置の相手方と同一の者を相手方として右措置と同一の請求内容による住民訴訟を提起しなければならないとする規定は存在しない。また、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。そうすると、住民訴訟においては、その対象とする財務会計上の行為又は怠る事実について監査請求を経ていると認められる限り、監査請求において求められた具体的措置の相手方とは異なる者を相手方として右措置の内容と異なる請求をすることも、許されると解すべきである。」

6 平成14年7月判決

最高裁判所第3小法廷平成14年7月2日判決（平成12年（行ヒ）第51号／Webページの最高裁判所「最近の主な最高裁判例」から）（以下、「平成14年7月判決」という）は、怠る事実については監査請求期間の制限がないのが原則であることにかんがみれば、監査委員が怠る事実の監査をするに当たり、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に上記の期間制限が及ばない怠る事実には期間制限がないのが原則である、と判示した。

判示の要点の第1は、以下のとおりである。

「法242条1項は財務会計上の行為については、1年を経過したときは監査請求をする

ことができないものと規定している。これは、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は、法的安定性を損ない好ましくないからである。

これに対し、怠る事実についてはこのような期間制限は規定されておらず、住民は怠る事実が現に存する限りいつでも監査請求をすることができる。これは、本件規定が、継続的行為について、それが存続する限りは監査請求期間を制限しないこととしているのと同様に、怠る事実が存在する限りはこれを制限しないこととするものと解される。

そして、監査請求の対象として何を取り上げるかは、基本的には請求をする住民の選択に係るものであるが、具体的な監査請求の対象は、当該監査請求において請求人が何を対象として取り上げたのかを、請求書の記載内容、添付書面等に照らして客観的、実質的に判断すべきものである。

怠る事実については監査請求期間の制限がないのが原則であり、(昭和62年判決のように) その制限が及ぶというべき場合はその例外に当たることにかんがみれば、監査委員が怠る事実の監査を遂げるためには、特定の財務会計上の行為の存否、内容等について検討しなければならないとしても、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、これに本件規定を適用すべきものではない。」

判示の要点の第2は、以下のとおりである。

「本件監査請求を遂げるためには、監査委員は、県が請負契約を締結したことやその代金額が不当に高いものであったか否かを検討せざるを得ないのであるが、県の同契約締結やその代金額の決定が財務会計法規に違反する違法なものであったとされて初めて県の被上告人らに対する損害賠償請求権が発生するものではなく、談合、これに基づく入札及び県との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などを確定しさえすれば足りるのであるから、本件監査請求は県の契約締結を対象とする監査請求を含むものとみざるを得ないものではないから、本件規定の適用がない。」

7 平成14年10月判決

最高裁判所第1小法廷判決平成14年10月3日(平成9年(行ツ)第62号/ウェブページの最高裁判所「最近の主な最高裁判例」から)(以下、「平成14年10月判決」という)は、平成14年7月を前提にして、怠る事実に係る住民監査請求のうち、1年の請求期間の適用はないと判断できる場合、出来ない場合を具体的に判示した。

判示の要点は、以下のとおりである。

「本件監査請求は、県は、被上告会社に対し不法行為により受けた損害を賠償させるべきであるのに、当該請求権の行使を怠っているという事実を対象に含んでいることが明らかである。本件監査請求中上記怠る事実について監査を遂げるためには、監査委員は、被上告会社9社について上記行為が認められ、それが不法行為法上違法の評価を受けるものであるかどうか、これにより県に損害が発生したといえるかどうかなどを確定しさえすれば足りる。本件監査請求には、財務会計職員その他の職員が被上告会社9社の要請を受けて本件変更契約の締結その他これにかかわる行為を行ったなどとする部分が含まれているが、このことによって上述したことは左右されない。県の被上告会社9社に対する損害賠償請求権は、本件変更契約が違法、無効であるからこそ発生するものではない。したがって、監査請求期間の制限が及ばない。

そうすると、本件監査請求中、不法行為により代金を余分に支払わせた被上告会社9社に対する損害賠償請求権の行使を怠る事実を対象とする部分は、不適法とはいえない。本件訴えのうち被上告会社9社に対する怠る事実に係る相手方に対するものとしてされた損害賠償

請求に関する部分につき、第1審に差し戻す。」

8 大阪地裁平成11年判決

大阪地方裁判所平成11年10月28日判決／平成8年（行ウ）第54号は、詐欺に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実について監査請求期間の規定の適用がない旨、判例した。

「地方公共団体の有する実体法上の請求権の中には、様々のものがあるが、例えば、公有財産の窃盗、横領、及び無断使用等による損害賠償請求権のように、契約その他の支出負担行為、支出命令及び支出等の財務会計上の行為が介在しない事実的侵害に基づくものについては、監査請求人は、右請求権の行使を怠っていることを主張する監査請求を、真正怠る事実に該当するものとして、法242条2項の期間の制限に服さずに消滅時効が完成するまですることができる。」としたものである。

9 不法行為等に基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実は真正怠る事実である。

前記判示のとおり、詐欺などに基づく損害賠償請求権の行使を怠る事実に係る監査請求は事実的侵害に基づくそれと同視できるし、また、これを真正怠る事実と解しても財務会計上の行為の法的安定性を害さない。

加えて、不法行為にかかる者のために法的安定性を考慮すべき必要はない、というべきである。

地方公共団体から財貨又は経済的利益を流出させたことを不法行為の内容とする場合、この流出が、《1》窃盗、横領、公有財産の無断使用等、事実的侵害に基づく場合、並びに、《2》これと同視できる場合、例えば、①権限がないのに、又はもっぱら自己若しくは第3者の利益を図る目的で権限を濫用して、財務会計上の行為をし又はさせたときや、②財務会計職員を欺罔又は強迫して財務会計上の行為をさせたときについては、真正怠る事実である。

以上

●(規定 - 1) 岐阜県各種委員等給与条例 昭和二十三年十月十六日条例第四十八号
第二条 前条各号に掲げる者(常勤の監査委員を除く。)の報酬及び費用弁償の額は、別表のとおりとする。識見を有する者のうちから選任された委員

監査委員 月額 二三五、〇〇〇円

議会の議員から選任された委員 月額 一五五、〇〇〇円

第五条 常勤の監査委員の給料額は、月額六十九万円とする。

第六条 常勤の監査委員に通勤手当を支給する。

2 通勤手当の額は、一般職職員の例による。

第七条 常勤の監査委員が六月一日及び十二月一日に在職する場合は、それぞれの期間につき期末手当を支給する。これらの基準日前一月以内に、任期が満了し、退職し、死亡し、又は常勤の指定を解かれた場合(次条において「常勤の監査委員でなくなった場合」という。)も同様とする。

2 期末手当の額は、それぞれ前項の基準日現在において受けるべき給料月額及びその額に百分の二十を乗じて得た額の合計額に、六月に支給する場合には百分の二百十二・五、十二月に支給する場合には百分の二百三十二・五を乗じて得た額に、一般職職員の期末手当の支給の例により一定の割合を乗じて得た額とする。

第八条 常勤の監査委員が常勤の監査委員でなくなった場合は、予算の範囲内において退職手当を支給することができる。

●(規定 - 2) 岐阜県職員退職手当条例 昭和二十八年十二月十五日条例第四十一号

(退職手当の支給制限) 第八条 一般の退職手当は、次の各号のいずれかに該当する者には、支給しない。

一 地方公務員法第二十九条の規定による懲戒免職の処分又はこれに準ずる処分を受けた者

(退職手当の返納) 第十二条の三 退職した者に対し一般の退職手当等の支給をした後において、その者が基礎在職期間中の行為に係る刑事事件に関し禁錮(こ)以上の刑に処せられたときは、任命権者は、その支給をした一般の退職手当等の額のうち次に掲げる額を返納させることができる。ただし、第十条第一項、第五項又は第七項の規定による退職手当の支給を受けていた場合(受けることができた場合を含む。)は、この限りでない。

一 一般の退職手当等の支給を受けていなければ第十条第三項、第六項又は第八項の規定による退職手当の支給を受けることができた者であつた場合 一般の退職手当等の額からこれらの規定により算出される金額を控除して得た額

二 前号に掲げる場合以外の場合 一般の退職手当等の額の全額

●(規定 - 3) 地方公務員法(懲戒)

第二十九条 職員が次の各号の一に該当する場合においては、これに対し懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができる。

一 この法律若しくは第五十七条に規定する特例を定めた法律又はこれに基く条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程に違反した場合

二 職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合

三 全体の奉仕者たるにふさわしくない非行のあつた場合

以上