

監査委員による住民監査請求の違法な却下処分への法的対応について —株主代表訴訟における不提訴理由通知書等を参考にして—

紺 野 卓

[抄録]

地方公共団体のステークホルダーである住民の目を、いかにして行政運営に役立てるか、その一つの鍵となるのが住民監査請求である。住民からの適正な監査請求は、行政のムダをなくし、効率的な組織運営に寄与すると考える。しかしながら、仮に適正な監査請求がなされたとしても、監査請求を受ける監査委員の対応が不適當である場合には、同請求は組織の改善等には役立たない。もしも監査請求に際して、監査委員の適當とはいえない対応が見られる場合には、監査委員には法的ペナルティーも検討されるべきである。本稿では、監査委員の法的責任追及の可能性について、これまでの議論を踏まえて概観するとともに、同責任を明確化する目的で会社法の規定を参考とする。特に会社法で規定する「不提訴理由通知書」は、株主からの請求に対して、株式会社の監査役の実効性を伴った監査を実施させる動機づけとして有効であり、併せてどのような監査が実施されたのかが明らかとなるため、ステークホルダーである株主にとって有用な資料となる。地方公共団体の監査委員の法的責任を明らかにするためにも、同通知書に相当する文書の、地方自治法における導入が強く望まれる。併せて、住民監査請求における監査請求期間の制限について、現行の1年から、民事規定も参考にして拡大すべきことを提言する。

[キーワード]

住民監査請求, 監査委員, 不法行為責任, 不提訴理由通知書, 監査請求期間

I はじめに—問題提起

地方自治法（以下、自治法）は、地方公共団体の不適正な財務会計行為について、住民監査請求制度を定めている。同制度について、自治法は、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、違法な財務会計行為等⁽¹⁾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を請求することができる（自治法242条1項）、また、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、これをすることができない（同条2項）、と定めている。

同規定は、住民に対して、監査請求を通じて地方公共団体の適正なガバナンス、あるいは内

* 論文審査受付日：2016年11月2日，修正日：2017年1月31日，掲載決定日：2017年2月17日。

部統制に寄与できる権利を与える規定と解釈できる。また住民監査請求は、住民1人からでも監査請求が可能であるため、ステークホルダーである個々の住民の目を利用する形で利用可能性の高い制度といえる⁽²⁾。このように地方公共団体の違法な財務会計行為等に効果的に寄与することが期待される住民監査請求だが、実際の勧告に至るケースは極めて少ないことが判明している。

例えば、平成21～23年度の都道府県および市区町村合わせた監査請求件数2386件、そのうち取下62件、却下1067件、棄却1113件、勧告115件、合議不調等29件であった⁽³⁾。また同じく平成24～25年度では監査請求件数1508件、そのうち取下35件、却下673件、棄却725件、勧告62件、合議不調等13件となっている⁽⁴⁾。このように監査請求全体に占める却下および棄却の割合が圧倒的に高いことがわかる。

上記のように、住民の請求が実際の勧告まで至らない理由として、1. 住民による監査請求自体が意味のない請求である場合や、あるいは不適法な請求等である可能性、および2. 適正な監査請求であるにもかかわらず監査委員が違法な却下等を行っている可能性、が考えられる。前者は主に、住民と地方公共団体の間での情報の非対称性の問題をその原因として指摘できるものであり、その場合には情報公開の在り方等を含めた対応が必要と考える。他方、後者は監査委員の任務懈怠の問題であり、その場合には監査委員の法的責任追及の可能性が検討されるべきであり、またその予防策も必要と考える。

このうち本稿は、後者を取り扱う。まずここでは監査委員が適正な監査請求であるにもかかわらず、違法な却下処分を行った場合における法的責任追及の可能性について概観した後で、当該責任を明確化する目的で、会社法で規定す

る株主代表訴訟、および不提訴理由通知書を参照する。特に、株式会社の監査役に提出が義務付けられる不提訴理由通知書の有用性について概観し、同様の規定の自治法での制度化の必要性を検討する。

また同通知書の必要性和合わせて、自治法が規定する監査請求期間の制限（1年）の拡大の必要性についても検討する。

Ⅱ 監査委員による違法な却下、および法的責任

1 監査委員による違法な却下

住民監査請求があつた場合、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（自治法242条4項）、と規定されている。

すなわち監査請求を受けて、請求に沿う形で監査委員による「勧告」に至るのか、あるいは理由がないとして「棄却」するのか、自治法では大きく2つの結果を予定している。監査請求が実際の勧告に至らずに、請求に理由がないとして「棄却」される場合であっても、自治法では、「理由を付してその旨を書面により請求人に通知する」ことを規定しているため、請求人にとって当該書面は自らの請求が妥当であったのか、あるいは適法であったのか否か等を判断する際に有用と考える。

他方、ここで問題となるのは、監査委員が監査請求を、請求対象が特定されていないことや

監査請求期間が徒過したことなど、要件不備等を理由として、すなわち監査請求自体が不適法であったとして「却下」した場合である。むしろ監査委員の判断が適正であり、請求者の監査請求が不適法である場合には、監査委員の却下処分は妥当であり問題は生じない。

しかし却下処分は、その処分理由を示すことが法定化されていないため、監査請求に対応した監査委員監査が実施されたのか否か、実施されたとしてもどのように実施されたのかが住民に明らかにされないリスクがある（後述の東京都の事案でも示すが、仮に却下の理由を示すという実務があったとしても、その内容は、監査請求対象が特定されていない、あるいは、監査請求期間が徒過しているなど、違反した自治法規定を示す程度である）⁽⁵⁾。

もしも当該監査請求が適法な請求であったにもかかわらず、監査委員が請求を却下した場合（その中には監査委員の判断の誤りといった過失に相当するケースだけでなく、当初から監査をまったく実施していない任務懈怠に相当するケースも想定できる）、当該処分は「違法な却下」であり、監査委員に対しては何らかのペナルティーが必要と考える。監査委員による「違法な却下」は自治法が予定していない法の欠缺といえ、その場合には、別途、監査委員の責任を追及する方策が考慮されるべきであり、同時に、当該責任を明確化する必要性も検討すべきである。

2 住民訴訟

住民監査請求に対応した監査委員監査が適法に実施されていたのか否かについて、その内容の一部は住民訴訟の場で明らかになると考える。なぜなら監査委員により違法に却下された監査請求が、仮にその後、住民訴訟まで進んだ場合

は、裁判の審議の過程で、当該監査の実施状況が自ずと明らかになると考えるためである。

自治法は、住民訴訟について、普通地方公共団体の住民は、住民監査請求を行った場合において、また監査委員の監査の結果若しくは勧告等に不服があるとき、又は監査委員が監査若しくは勧告を期間内に行わないとき等の場合に、住民訴訟を提起できる、と定めており、所謂、住民監査請求前置主義を採用している（同242条の2）。

つまり住民監査請求の請求趣旨が仮に勧告まで至らなかった場合でも、事後的な法律的救済として住民訴訟が用意されている。しかしながらその場合であっても制度上の課題が以下の点で残されていると考える。

まず1点目は、住民監査請求で請求できる違法な財務会計行為等は、自治法上、「違法」あるいは「不当」な財務会計行為がその対象とされているのに対して、住民訴訟では「違法」な財務会計行為だけがその対象となり、「不当」な財務会計行為は訴訟の対象から除外されている。裁判で審議する以上、「違法」な行為のみをその対象とすることは妥当と考えるが、訴訟に先立つ住民監査請求が「不当」な財務会計行為の防止や是正までを射程に入れているのに対して、住民訴訟は「不当」な財務会計行為はその対象とはならないため、住民の救済という観点では、住民訴訟はその分だけ救済範囲が狭いといえる⁽⁶⁾。

2点目は、監査委員による違法な却下処分の結果、住民による監査請求が正しく前置されていないと判断される場合には訴訟要件不備とみなされ、住民訴訟自体が却下されるおそれがある。その場合には、結果的に事後的な法律的な救済である住民訴訟は利用できないことになる。

3点目として、住民監査請求が却下されたた

仮定して、その後、住民がわざわざコストをかけてまで訴訟を提起する手間は決して軽微ではないと考える。その場合、監査請求が却下された時点で、住民はあきらめて訴訟を迫行しない可能性は相当程度高いと推量できるため、住民訴訟を利用しない可能性は高まることになる。

上記で指摘した制度上の課題のいずれもが、監査委員が監査請求に対して適正な監査を実施していれば問題は生じないと考える。すなわち住民監査請求制度は監査委員の適正な監査の実施に制度の有効性が多分に影響を受けることが認識できる。

3 監査委員の法的責任⁽⁷⁾

最判平成16・11・25民集58巻8号2297頁は、県の支払った複写機リース料が違法に水増しされたものであるとして、県に代位して当時県知事の職にあったYに損害賠償請求等を求めた事案である。住民監査請求における監査対象の特定では、県が行った内部調査結果に基づく数字をそのまま列举する形での記載がされており、また事実を証する書面としては関連する新聞記事が添付されていた。これに対して県監査委員は、監査請求は請求対象の特定を欠くとして却下した。

最高裁は「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」とし、監査請求は請求の特定に欠けるところはない、すなわち監査請求は適法であったと判示した（最判平成16・12・7集民215号869頁なども同旨）。

例えば、上記裁判例は監査委員の任務懈怠を端的に示す事案と考える。なぜなら本事案は、県が自ら内部調査を実施しており、当該調査結果は一般に公開されていた。住民は同調査結果

に基づいて監査請求をしたにもかかわらず、また県監査委員はその立場上、公開情報よりもさらに詳細に、また容易に当該情報を入手できるにもかかわらず、監査請求を却下したことになる。これは違法な却下処分と推量できるものであり、改めて監査主体が適正な監査を実施する動機づけのためにも法的責任を追求する必要性が認識できる。

このように法的責任追及の必要性は認識できるところ、自治法は、監査委員の責任について規定していないため、その責任を追及するには他法律の適用を検討することになる。

その場合、地方公共団体の監査委員は、同団体の執行機関のため、国家賠償法（以下、国賠法）の適用が可能と考える。しかし国賠法は、「…公務員に故意又は重大な過失があったときは、国又は公共団体は、その公務員に対して求償権を有する」（国賠法1条2項）と定めており、監査委員自身の責任追及に際して「故意又は重過失」を求めているため責任追及のハードルは相当程度高いと推量できる（圏点は筆者による）。

他方、監査委員が適正な監査を実施しなかった場合について、民事上の責任追及が可能であり、特に不法行為規定での責任追及は有効な方策の一つと考える。

これについて、例えば俵[1975]は、「地方公共団体の職員が、地方公共団体に対して財産上の損害を生ぜしめた場合に、当該職員が負う賠償責任については、地方自治法が財務の運営に関して職員の賠償責任を定める規定があるほか、一般的な規定はない。したがって、地方自治法の規定により賠償責任を負う職員以外の者については、一般に、民法の規定による賠償責任があるものと解される」⁽⁸⁾と説明している。

また上記の理解を補完する裁判例として最判

昭和61・2・27民集40巻1号88頁がある。本件は、監査委員ではなく長に対する裁判例であるが、判決では、「…地方自治法243条の2第1項所定の職員の行為に関する限り、…その損害賠償責任については民法の適用を排除したものであって、同項所定の職員に含まれない長の賠償責任については、民法の規定によるものと解するのが相当である」としており、地方公共団体の財務会計職員については自治法の損害賠償請求規定が適用されるが、それ以外の職員等については民法規定が適用されることを判示している。

民法の不法行為規定の裁判での有効性について、最決平成12・11・10（平成12年（受）第83号）が参考になる。本件は、地方公共団体の事案ではなく、生協（その他法人格）の裁判例であるが、当時、生協の監事について法律上の責任規定が存在しなかった状況は、地方公共団体について、自治法上、監査委員の責任規定がない状況とパラレルに比較が可能と考える。

本件は、生協理事らが粉飾決算を行って財務書類を不正にごまかしたうえで、組合員に組合債を購入させて損失を発生させたことについて、組合員らが理事、監事らに損害賠償を求めた事案である。判決では、生協監事について、法律上、監事の責任規定は存在しないものの、適正な監査を実施してこなかったことについて加害行為（不法行為）があったとして監事の不法行為責任を認定している。

上記裁判例は、自治法上、監査委員の責任規定がない中でも、民事上の不法行為責任規定でその責任を追及できる可能性を示している。

Ⅲ 株主代表訴訟および不提訴理由通知書⁽⁹⁾

会社法で規定する株主代表訴訟は、全体として代表訴訟の性格を有し、住民訴訟と同一類型に属すると解することができる⁽¹⁰⁾。つまり、株主が株主代表訴訟を通じて、損害を発生させた取締役に対して会社に損害賠償請求を行わせるため、監査役に訴えの提起の請求をする構図は、あたかも住民が地方公共団体内の違法な財務会計行為等について、監査委員に対して住民監査請求を提起する構図とパラレルに比較可能と考える。以下では会社法が規定する株主代表訴訟、および不提訴理由通知書を概観する。

1 制度趣旨および会社法関連規定

会社法は、株主の訴えに対する会社の代表について、監査役設置会社が会社法847条1項の訴えの提起の請求（取締役の責任を追及する訴えの提起の請求に限る）を受ける場合、監査役が監査役設置会社を代表すると定めている（同386条2項1号）。

次に、株主による請求の日から60日以内に責任追及等の訴えを提起しないときは、当該請求をした株主は、株式会社のために、責任追及等の訴えを提起できる。また60日以内に訴えを提起しない場合、当該請求をした株主等から請求を受けたときは、監査役は、当該請求をした者に対し、遅滞なく責任追及等の訴えを提起しない理由を書面等（不提訴理由通知書）で通知することが求められている（同847条4項）。

またこの通知を怠ったとき又は不正の通知をしたときは、監査役は100万円以下の過料の制裁に処せられることがあるとしており、監査役の責任を定めている（同976条第2号）。

同制度の趣旨について立案担当者は、「提訴請求株主等が株式会社に対し調査の結果やそれを前提とした訴えを提起しないこととした株式会社の判断プロセスの開示を請求することを認めることにより、役員間のなれ合いで提訴しないような事態が生じないように牽制するとともに、株主等が代表訴訟を遂行するうえで必要な訴訟資料を収集することを可能にするもの」と説明している¹¹⁾。

不提訴理由通知書について、会社法施行規則218条は「訴えを提起しない理由の通知方法」を定めている。そこでは、書面の提出又は当該事項の電磁的方法による提供を義務付けており、記載すべき事項として、1. 株式会社が行った調査の内容、2. 請求対象者の責任又は義務の有無についての判断及びその理由、3. 請求対象者に責任又は義務があると判断した場合において、責任追及等の訴えを提起しないときはその理由、をあげている。

さらに不提訴理由通知書と監査役の責任との関係で、高橋 [2008] は、「不提訴理由書は、取締役の行為の法的責任の有無および法的責任と損害事実との因果関係を調査し、会社として取締役の責任に対する提訴の実行の有無を判断するという考慮期間の本来の趣旨を実質的に裏付けるものとなろう。すなわち、従前であれば、仮に調査を全く実施しなくても、本訴で取締役が敗訴でもない限りは、監査役の任務懈怠が問題となりにくかった点と比較し、今後は調査の実質が問われることになる。したがって、今後は調査の実態と内容によっては、その判断をした監査役の責任が問われる余地が生じたものといえよう」と説明している（圏点は筆者による）¹²⁾。

これによるなら同通知書により、「取締役を提訴しない」とした結果だけでなく、提訴しない

い結果に至った意思決定の過程、あるいは具体的な監査の実施内容が明らかにされるものと期待できる。

2 株主代表訴訟への対応指針（日本監査役協会）

日本監査役協会「株主代表訴訟制度問題研究会」が公表した「株主代表訴訟への対応指針—監査役実務の視点から—」（平成27年3月5日）では、株主代表訴訟に対応して監査役が何をすべきかについて広範に整理・検討している（以下、対応指針）¹³⁾。

本稿との関係では、対応指針内の第6章「提訴しないと決定した場合の対応」に示されている、「通知書に何を記載すべきか」（対応指針32頁）、また「どの程度記載すべきか」（同33頁）に注目できる。

前者の、「通知書に何を記載すべきか」について、同指針は、以下のア～ウ、を示している。

ア. 株式会社が行った調査の内容（提訴請求対象者の責任又は義務の有無についての判断の基礎とした資料を含む）

⇒提訴請求に掲げられた事実関係についての調査の結果及びその証拠関係を指す。すなわち、調査の内容とは、調査の時期、調査を行った者、判断の基礎とした資料の項目、調査の方法（書類上の調査か、聞き取りをしたか等）、調査によって判明した事実等を指す。

イ. 提訴請求対象者の責任又は義務の有無についての判断及びその理由

⇒調査により判明した事実を前提とする提訴請求対象取締役の損害賠償責任の有無についての判断及びその理由を指す。

ウ. 提訴請求対象者に責任又は義務があると判断した場合において、責任追及等の訴え

を提起しないときは、その理由
⇒提訴請求対象取締役の損害賠償責任がある
にもかかわらず、監査役が責任追及等の訴
えを提起しない場合の理由を指す。
次に、「どの程度記載すべきか」については、
以下のア～イ。が示されている。

ア。作成者たる監査役の善管注意義務との関
係

⇒不提訴理由通知書においては、監査役は、
株主の提訴請求に対しいかなる調査を行
い、なぜ不提訴の結論に至ったのかを開
示することが要求される。監査役が提
訴を見送った結果、株主代表訴訟が提起
され、原告株主が勝訴しても、監査役が
合理的な情報を収集し、誠実に判断した
うえで提訴しないと判断したのであれば
監査役の任務懈怠責任は問われないが、
調査の実態と内容によっては、不提訴の
判断をした監査役の責任が問われる余地
がある。その際、不提訴理由通知書の記
載内容は、監査役の任務懈怠の有無を判
断する際にも参考とされる可能性がある
(下線は筆者による)。

イ。株主代表訴訟との関係

- (ア) 不適切な訴訟を回避できる可能性⁽⁴⁾
⇒会社側が提訴をしない理由を明確に株主
に伝えることにより、株主が、充実した
調査結果に納得したうえで株主代表訴訟
の提起を断念し、その結果、取締役や会
社としても本訴において無益な追行を行
うことを回避できることとなる場合があ
る。
(イ) 記載された調査内容が証拠資料になる
可能性
⇒当該提訴請求にかかる株主代表訴訟が提
起された場合、当事者は、会社から入手

した不提訴理由通知書を書証として裁判
所に提出することができる。また、不提
訴理由通知書に記載された判断の基礎と
した資料は、原告株主からの文書提出命
令の申立てや裁判所から任意の提出を求
められる対象になる可能性がある。

3 監査役の責任の明確化

日本監査役協会が示す監査役監査基準や上記
対応指針はソフトローであり制定法ではない。
しかしながら、例えば監査役監査基準などは、
裁判での審議の過程で、監査役の監視義務あ
るいは注意義務の判断の拠りどころとしている裁
判例もある⁽⁵⁾。したがって上記対応指針につい
ても、株式会社の監査役が遵守すべき法規範の
フレームワークを構成する可能性は十分にある
と思われる。

つまり株式会社(監査役会設置会社)につい
て、従前は、取締役の責任を追及する訴えの提
起の請求があった場合において、監査役は実質
的な調査をあまり行わなくても、仮にその後の
本訴で取締役が敗訴でもしない限り、その責任
が顕在化することはなかったが、不提訴理由通
知書により、監査役による具体的な監査の実施
内容が明らかにされるため、今後は実施した監
査自体が審議の対象となることで、監査役の任
務懈怠が問われる可能性が出てくると考える。

IV 自治法における不提訴理由通知 書の必要性、および制度化後の 課題

1 不提訴理由通知書の必要性

不提訴理由通知書に該当する文書が自治法で
も規定されるなら、監査委員による、住民監査
請求の違法な却下の問題は大きく改善される可
能性がある。

すなわち自治法上、理由を示すことが求められていない監査委員による監査請求の却下についても、却下決定の事実だけでなく、具体的な監査の実施内容を示す必要が出てくるため、監査委員は当該責任を果たすため、従前とは異なり、主体的かつ積極的に監査を実施すると期待できるためである。そのため立法論として、自治法においても、会社法の不提訴理由通知書に該当する文書の制度化が強く望まれる。

しかしながら、仮に自治法において、同様の規定が制度化された場合でも、以下のような検討課題が残ると考える。

前記検討した株主代表訴訟について、対応指針第6章「提訴しないと決定した場合の対応」では、不提訴理由通知書の説明に加えて、「…ただし、提訴請求自体が不適法である場合には、不提訴理由を通知する必要はない」（対応指針31頁）との指針を示している。

つまり上記指針は、もしも監査役が株主による提訴請求自体に瑕疵がある、すなわち提訴請求自体が不適法であると判断する場合、株主に不提訴理由通知書を通知する必要はないことを示している。

会社法で規定する不提訴理由通知書の実際の運用が、上記指針で示すようであるならば、この状況は住民監査請求の現状の課題として見られた、「監査請求対象が特定されていない」、「監査請求期間が徒過している」などを理由として、実際には適法であった監査請求が不適法であるとして却下される状況と同様と考える。その場合には、「監査を実施した結果、取締役を提訴しない」のではなく、実際には、「提訴請求が不適法であるため、監査は全く実施しなかった」というリスクが残ることになり、結果的に、どのような監査が行われたのかは株主に示されないことになる。

しかしながら、文理上、会社法は上記対応指針（日本監査役協会）で示すような規定はしていないと考える。株主の利益を考慮するに、上記指針（請求自体を不適法とするケース）は相当程度に狭く解釈し、「不提訴理由を通知しないケース」は限定された形で運用すべきである。（例えば、すでに株主として訴訟を提起できる権利を失った者による提訴請求など）。

自治法で、仮に同様の規定を制度化する際には、上記のような運用上の課題が会社法において存在することを前提として、同様の問題が生じないように対処すべきと考える。

2 監査請求期間徒過の問題への対応

自治法における不提訴理由通知書の制度化とともに強く求められるのが、監査請求期間徒過（違法な財務会計行為等があった日から1年）を理由として、同請求が不適法であるとして却下される問題への対応である。

上記法的対応の方策を検討するうえで、東京都の事案を概観する（東京都では、前知事の不適切な支出を巡り、前知事が辞任、都知事選挙が実施された：平成28年7月31日投開票）。ここでは前知事の不適切な支出について、東京都の住民が、都に対して、都が被った損失補てん措置等を求めた住民監査請求が、平成28年度に入り合計10件提起されたが、同請求は、請求内容が一部認容された1件を除き、2件は棄却、7件は却下されている（認容された1件は、前知事が家族同伴の野球観戦および音楽鑑賞に際して、公用車を私的に利用したとするもの）¹⁶⁾。

ここで却下された7件はいずれも証する書面がないなど「監査請求対象が特定されていない」、また、「監査請求期間が徒過した」ことをその理由としている。これらは却下にあたったの理由を一応は示しているとも解釈できるが、すべ

て不適法であったとする該当条文を示す等にとどまり、結果的に監査請求が不適法であったことを示すのみである¹⁷⁾。

しかしながら当該請求対象の中には、違法とはならないまでも不当と判断できる支出が含まれていた可能性は否定できない。なぜなら、却下以外で、棄却された2件のうちの1件は（前知事が、公務終了後、知事専用車を利用して湯河原町の別荘に移動したことが違法・不当な支出であるとする請求）、監査の結果、請求に理由がないとして棄却したものであるが、棄却に際しての監査意見では、「予定表にある公務終了後、…自宅に立ち寄った後に本件建物まで知事専用車を使用したことは、違法・不当であるとはいえないものの、都民の理解は得難いと思われる」との見解を示している。

棄却された上記事案は、少なくとも監査された結果が示され、監査委員の判断の一部を知ることができるため、請求者は次段階への対応が可能と考える（監査結果に納得する、あるいは結果を不服として住民訴訟を提起するなど）。

これに対して、監査委員の却下への対応が難しいことは既述の通りである。前記した不提訴理由通知書の導入は、却下処分の主たる理由の一つである「監査請求対象の特定性」の問題には、有効に作用すると思われる。なぜなら同通知書の導入により、監査委員が実施した監査の内容が示されるため、監査の実質が問われると考えるためである。

また仮に監査請求時における請求対象の特定が判然としない場合であっても、監査請求自体が「監査をはじめの端緒」として十分ならば、同請求を契機として監査委員が監査を実施することで結果として監査の具体的な実施内容が明らかになることが期待できる¹⁸⁾。

他方、仮に不提訴理由通知書が制度化された

としても、「監査請求期間が徒過している」こと、を理由として監査請求が却下されるケースへは有効な方策とはならない可能性がある。

例えば、上記東京都のケースでは、2年前になされた前知事の不当に高額とも判断できる海外出張にかかる支出に対する請求が、監査請求期間の1年を徒過していることを理由として却下されている。監査請求期間が徒過している場合は、仮に請求対象が実際に違法な財務会計行為等であったとしても、監査請求自体が不適法であるため却下されることになる。「1年」という監査請求期間制限がはたして住民の利益に適っているのか、その妥当性は改めての検討が必要と考える。

たしかにこれまでの判例や通説は、住民と地方公共団体との間で、いつまでも争いような状態を放置しておくことは適当ではないとの判断の下、監査請求期間が定められていたものと理解できる¹⁹⁾。しかしながら、例えば会社法では、会社が取締役に対して有する損害賠償請求権の消滅時効は10年とされているのに対して²⁰⁾、自治法の規定する「1年」の請求期間制限は、法律間のバランスという点においても、著しく均衡を欠いていると思われる。

ここで参考にできるのは不法行為責任についての消滅時効期間である。不法行為による損害賠償請求権は、被害者又はその法定代理人が損害及び加害者を知った時から3年間行使しなかったときは、時効によって消滅することが定められている（民法724条）。筆者が主張する地方公共団体の監査委員の任務懈怠等に対して、不法行為による責任追及が可能との観点からも、現行の監査請求期間は拡大すべきと考える。つまり監査委員の不法行為責任追及が可能な期間という観点から、また、あまりにも長期にわたり住民と地方公共団体が争いいる状態にあるこ

とは避けるとする、従来からの通説等も斟酌するに、不法行為責任の消滅時効の「3年」は、住民監査請求期間の拡大を検討する際に、その射程に入ると考える（その場合、前記した東京都における事案の、前知事の不当ともいえる海外出張に係る支出（2年前）は監査請求期間内のため監査請求は可能となる）。

V おわりに

自治法2条14項の規定では、「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と定めており、住民を中心とした自治の必要性を掲げている。

ところで地方公共団体が準拠する統一的な監査基準はまだ存在していないが²⁰、現時点で一つの権威あるベンチマークとして認識できる全国都市監査委員会が策定する都市監査基準²²では、地方公共団体の監査の目的について、上記自治法2条14項と関連付ける形で、以下の規定を設けている。

都市監査基準3条（監査の目的）は、「監査等の目的は、次を実施することにより、行財政運営の健全性と透明性の確保に寄与し、もって住民の福祉の増進と市政への信頼確保に資することである」としており、具体的な監査の実施については、「監査及び検査は、都市の行財政運営が、自治法2条14項…の趣旨に則り公正で合理的かつ効率的に実施されているかを、住民の視点に立って実証的な手法をもって確認し、監査委員が自ら入手した証拠を基に総合的に検証した結果を監査及び検査の結果や意見として提出し、公表する」と定めている。

すなわち、都市監査基準でも規定するように、

監査委員の監査は、一義的に住民の福祉の増進に向けられるべきであり、監査委員は、監査請求を通じて住民に指摘されるまでもなく、「住民の視点」に立ち、自らが積極的、かつ主体的に地方公共団体内に存する違法な財務会計行為等を予防、発見、または是正する姿勢が求められている。監査委員が、この目的観に沿う形で、その本来の職責を全うするという観点からも、仮に住民監査請求が提起された際には、請求にまったく理由がない場合は別だが、原則的には監査請求に対応した適正な監査を実施するのが条理に適った対応と考える。

しかしながら、総務省のデータ等も示すように実際の運用はそうにはなっていないと推量できる。中でも特に問題とされるべきは、監査委員による監査請求の却下である。監査請求の却下は、主として、「監査請求対象が特定されていない」、あるいは「監査請求期間が徒過した」ことをその理由とするが、本稿で制度化を主張した不提訴理由通知書は前者の問題に有効と考える。他方、後者の「監査請求期間が徒過した」ことを理由とした却下処分へは、同通知書は有効な方策とはならない可能性が高い。監査請求期間の徒過の問題については、自治法上、監査請求を提起できる期間を拡大することが不可欠と考える。

不提訴理由通知書が制度化され、その内容の開示が充実したものになれば、監査の具体的な内容が明らかにされるため、監査委員の違法な却下に対して一定の抑止効果を持つ可能性が高い。うえ、情報公開という観点でも住民の利益に適うと期待できる。またこれと併せて監査請求期間の制限について、現行規定の1年から、民事上の規定を射程に入れる形で期間が拡大されることになれば、監査委員による監査、および住民監査請求の有効性は大きく改善されたと考え

る。

[注]

- (1) 本稿で使用する「違法な財務会計行為等」は、自治法242条1項で規定する、「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徴収若しくは財産の管理を怠る事実」を総称したものである。
- (2) 制度の有用性への期待に反して、「住民監査請求は、簡易に納税者が行政の無駄遣いなどを指摘することができ、しかも実効性にすぐれているのではあるが、我が国ではこれまであまり活用されていない」との指摘がある（片山〔2007〕35頁）。
- (3) 『住民監査請求及び住民訴訟に関する調（平成21年4月1日から平成24年3月31日まで）』総務省、http://www.soumu.go.jp/main_content/000218703.pdf（2017年1月26日アクセス）。
- (4) 『住民監査請求及び住民訴訟に関する調（平成24年4月1日から平成26年3月31日まで）』総務省、http://www.soumu.go.jp/main_content/000355380.pdf（2017年1月26日アクセス）。
- (5) これに関連して、「却下の通知に、その理由を記載すべきことを法律で義務付ける規定はありません。…一般的には、却下の理由を記載するのが、行政に求められる条理にかなった対応です」との指摘がある（田中〔2013〕21-22頁）。また田中は、却下には最初から不受理なケースと、受理後に請求要件不充足が判明したケースの2つがあるとし、「…監査を実施しなかった（受理しなかった）ものについては、そうした請求があったという事実も公表しない実務をする自治体もあります」と述べ、却下処分に関連する課題を指摘している（田中〔2013〕38頁）。
- (6) 他方、別視点として「…本来的には、監査委員による監査は、財務会計上の違法とはいえないまでも不当な行為に及ぶのである。しかし、違法行

- 為の審査に限定されている裁判所による司法審査より、住民側の請求の認容範囲が広いはずであるが、監査では適法とされた行為が、裁判所で違法判断されることも多く、現実には、裁判所の救済の方が住民に開かれており、監査制度の活性化が望まれる」とする意見も見られる（石川〔1989〕134頁）。
- (7) 監査委員の法的責任については、以下拙論文にて概要を述べている。紺野〔2015〕71-81頁。
 - (8) 俵〔1975〕224頁。
 - (9) 株主代表訴訟および不提訴理由通知書については、以下拙論文にて概要を述べている。紺野〔2016〕191-193頁。
 - (10) 学説として、竹内〔1990〕235-236頁。判例では最判昭和62・4・10民集41巻3号239頁など。
 - (11) 相澤編〔2005〕261頁。
 - (12) 高橋〔2008〕88頁。他に不提訴理由通知書の有効性について、「…通知に記載された不提訴理由に現れた会社の対処ぶりが裁判所の心証形成に影響する可能性があるので、この制度は、会社が充実した調査をすることに寄与しよう」（江頭〔2015〕490頁）、「不提訴理由の通知制度は、取締役の職務執行に対する監査責任と説明責任を法律的に高めたものであり、大きな意味を有する」（大川〔2005〕53頁）、などがある。
 - (13) 『株主代表訴訟への対応—監査役実務の視点から—』日本監査役協会・株主代表訴訟制度問題研究会、2015年3月、www.kansa.or.jp/support/el002_150305.pdf（2017年1月26日アクセス）。
 - (14) これと同様に、適正な住民監査請求は濫訴を減ずる効果が期待されていた（名古屋高判昭和44・12・22行集20巻12号1726頁など）。
 - (15) 例えば、セイクレスト社事件判決（大阪地判平成25・12・26判時2220号109頁、同控訴審大阪高判平成27・5・21金商1469号16頁）では、審議の過程で監査役監査基準を利用している。
 - (16) 東京都住民監査請求結果（平成28年受付分）、<http://www.kansa.metro.tokyo.jp/08jumin/28jumin.html#2>（2017年1月26日アクセス）。

(17) 全国で提起された多数の住民監査請求のうちのほんのわずかのサンプルだが、第1章の総務省データが示す通り、住民の請求が認容されるケースが少ないという点で、同様であると理解できる。またここで取り上げる東京都の事案は、全国紙等でも数多く取り上げられ、どのような事案であったかは広く一般に周知されたケースであるため参考になると考える。

(18) 最判平成2・6・5民集44巻4号719頁で、園部逸夫裁判官は、住民監査請求の請求対象の特定について、「…請求の要件を欠くという理由で直ちに却下することなく、可能な限り、請求を受理して、その内容について監査をし、請求の有無について判断した上、法242条3項の定める応答措置を行うべきであり、請求の趣旨も理由も全く不明瞭で監査請求書として受理することが困難な場合に限り、これを返戻することができると解するのが、住民監査請求制度の趣旨に沿うものというべきである」とし、所謂、「監査の端緒説」を主張し、住民の上告を棄却した判決への反対意見を述べている。前記、最判16・11・25民集58巻8号2297頁も同旨。

(19) 松本 [2002] 880頁。

(20) 江頭 [2015] 473頁。判例では最判平成20・1・28民集62巻1号128頁。

(21) 総務省第31次地方制度調査会『人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申』（2016年3月）では、わが国の地方公共団体が準拠する統一的監査基準が未だ存在しない問題点を指摘している（同答申15-16頁）。
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi.html (2017年1月23日アクセス)。

(22) 都市監査基準（現在公表されている監査基準は2015年に策定されたもの）。<https://www.zenkan.jp/pdf/kijun.pdf> (2017年1月23日アクセス)。

[参考文献]

相澤哲編 [2005] 『一問一答新・会社法』 商事法務。
幾代通著、徳本伸一補訂 [1993] 『不法行為法』 有斐閣。

石川須美子 [1989] 『住民の直接参政権』 兼子仁・磯野弥生編著『地方自治法・自治体法学全集7』 学陽書房。

井上栄治 [2002] 『現代不法行為論』 中央大学出版部。

宇賀克也 [2011] 『地方自治法概説（第4版）』 有斐閣。

確井光明 [2002] 『要説住民訴訟と自治体財務（改訂版）』 学陽書房。

江頭憲治郎 [2015] 『株式会社法・第6版』 有斐閣。

大川博通 [2005] 「監査役からみた会社法の捉え方」『月刊監査役』第506号、52-54頁。

大塚和成 [2014] 「監査役の任務懈怠責任」『銀行法務』第772号。

片山善博 [2007] 『市民社会と地方自治』 慶應義塾大学出版会。

紺野卓 [2015] 「地方公共団体の監査主体の法的責任についての研究—住民訴訟判例の分析を中心として—」『会計監査ジャーナル』第27巻第9号、71-81頁。

紺野卓 [2016] 「住民訴訟と監査委員：監査委員の責任との関連において」筑波大学審査学位論文（博甲第7630号）。

関哲夫 [1997] 『住民訴訟論（新版）』 勁草書房。

園部逸夫・時岡泰 [1984] 『裁判実務大系1 行政争訟法』 青林書院。

高橋均 [2008] 『株主代表訴訟の理論と制度改正の課題』 同文館出版。

竹内昭夫 [1990] 『会社法の理論Ⅲ 総論・株式・機関・合併』 有斐閣。

田中孝男 [2013] 『住民監査請求制度の危機と課題』 公人の友社。

依静夫 [1975] 『地方自治法（法律学全集）』 有斐閣。

長野士郎 [1995] 『逐条地方自治法（第12次）』 学陽書房。

松本英昭 [2002] 『逐条地方自治法（第1次改訂版）』 学陽書房。

（筆者＝日本大学商学部准教授）