平成23年(ワ)第912号　損害賠償請事件
原告　小林洋一
被告　和泉市長 辻宏康

原告　第1準備書面

平成23年11月25日

大阪地方裁判所岸和田支部民事1A係御中

原告　小林洋一

原告は被告答弁書に以下反論する。

第1　被告の主張第1について

1　　被告は以下主張する。

住民監査請求制度は、住民に対し、普通地方公共団体の執行機関及び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、監査委員をして、その監査及び当該行為等の防止、是正、当該行為等によって普通地方公共団体が被った損害の補填のために必要な措置等をなすべきことを請求する権能を与えるものであり、その目的は、当該普通地方公共団体の自律的な内部的処理によって、簡易迅速に、違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実を是正し、もって地方財務行政の適法な運営を確保し、住民全体の利益を保障することにあるから、 監査委員は、請求人個人のために監査及び必要な措置を講ずべき義務を負うものではない。

一方、「国家賠償法1条1項は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が個別の国民に対して負担する職務上の法的義務に違背して当該国民に損害を加えたときに、国又は公共団体がこれを賠償する責に任ずることを規定するものであるから、監査委員の監査行為は、監査請求人個人との関係において、国家賠償法第1条第1項の「違法」の評価を受けることのない行為である。

又、地方自治法第242条に基づく住民監査請求に係る監査の結果に不服がある場合には、請求人としては住民訴訟を提起して、司法審査を受けることができるから、上記結論が請求人の保護に欠けるものとはいえない。 と主張する。

上記主張のポイントは、監査請求人の立場は公益を代表する立場であり、個人の立場で請求したものではないし、住民訴訟で補完する機能が用意されていると言うことである。

2　住民監査請求に関する監査委員の職務執行行為に違法性がある場合に、その行為が国家賠償法上の違法行為と評価されるか否かは判断（判例）が分かれている。

被告が主張する国家賠償責任を否定する立場をとる裁判例（乙1、2，3）もあればこれを肯定する立場の裁判例（甲7，8，9，10）も存在し、最高裁判例もなく判断が統一されていない。

3　肯定の立場をとる判例は、住民監査請求の請求人の地位は公益的かつ公法的なものである事を認めつつ、監査委員がその付与された権限の趣旨に明らかに背いてこれを行使した等の特別な事情があるときは、国家賠償請求が可能であるとの見解に立つものである。本件は監査委員が自ら監査を行わず、他の自治体の監査結果を丸写しし、監査委員の本分を逸脱し、著しい権限濫用のある場合にあたるもので、特別の事情に当たるから原告はこの肯定の立場をとるものである。以下その裁判例を紹介する。

裁判例その1　大阪地裁　平成9年1月23日判決（判例タイムズNo962　138頁）（甲第7号証）

＜事案の概要＞

市会議員、水道局職員が違法に公金（食糧費）を支出させたとして、飲食代金相当額を被告に填補賠償することを求める監査請求を行ったところ、被告監査委員らは、原告らに意見陳述や証拠提出の機会を与えることなく、本件監査請求は請求期間を徒過しており、徒過したことにつき正当な理由が認められないから不適法であると判断して、本件監査請求を却下するとの監査結果を原告らに通知した。 本件は、監査委員が原告らの地方自治法（以下「法」という。）242条1

項に基づく監査請求を違法に却下し、原告らの監査請求権を侵害したとして、被告監査委員及び同大阪市に対して国家賠償法に基づく損害賠償を求めた事案である。

＜裁判所の判断＞

本件訴訟で法242条1項の定める監査請求の制度に基づく住民の監査及び必要な措置を求め得る地位は、国家賠償法上保護されるべき利益といえるか否かが争点となった。

この点につき、原告は、「監査委員の適法な応答を受けるべき地位の総体を監査請求権として有しているといえるのであり、これらの権利は不法行為の分野においても保護されるべき権利ないしは利益に当たる。したがって、監査委員は、個々の請求人に対しても適法な応答の義務を負っているものといわなければならず、監査委員がこの義務に違反した場合には、請求人に対する不法行為を構成する。」と主張したのに対し、被告側は、「監査請求は、監査委員の職権の発動を促す契機となるものであり、住民は、自己の法律上の利益に直接関わりのない事項について、専ら請求人を含む住民全体の利益のためのいわば公益の代表者として住民の立場において右請求をすることが認められているにすぎず、また、監査結果等の有無内容は、当該住民の個人的な権利又は法的地位に影響を与えるものではないから、請求人が監査委員の監査を受けるという手続上の地位を個人的権利として保障したものではない。したがって、監査請求を求め得る地位は、法的保護の対象となる権利ないし利益とはいえない。」と主張して争った。

本判決は、前記争点については、「住民の有する監査請求権は、個人の権利や地位に直接影響を及ぼさない公法上の権利ではあるが、地方自治の精神から法が個々の住民に認めた権利であるということができるから、地方自治法上のみならず、国家賠償法（不法行為法）上においても保護に値する権利ないし利益に当たるものというべきである。」と判示したが、監査請求権の侵害が国家賠償法1条に照らして違法と評価されるための要件については、「単に監査結果がその直接の根拠法令に違背するというだけでは足りず、当該監査委員が違法又は不当な目的を持って監査をしたなど、監査委員がその付与された権限の趣旨に明らかに背いてこれを行使したものと認め得るような特別の事情があることを必要とする」と判示し、「本件監査請求については、請求期間を徒過したことに正当な理由

を具備する部分が存在したことになるから、これを全部却下した被告監査委員らの行為は、法242条2項の規定に照らして違法といわざるを得ない。」と指摘しつつ、「未だ被告監査委員らがその付与された権限の趣旨に明らかに背いてこれを行使したものと認め得るような特別の事情の存在を認めるには足りない。」として、原告らの請求を棄却した。

裁判例その2　福井地裁　平成 14 年 7 月 10 日　判例時報 1808 号　59 頁
（甲第8号証）
＜事案の概要＞
原告らが、福井県監査委員に対し、地方自治法242条1項に基づき、福井空港拡張整備関連事業平成13年度福井県予算の支出差止めの措置請求の申立てをしたが、同監査委員は、原告らが口頭意見陳述の機会を求める旨申立書に明記したのに、その機会を与えないまま、財務会計上の違法性・不当性を摘示するものとは認められない旨の却下理由で上記申立てを却下したものであって、同監査委員の行為は地方自治法に違反し、原告らの住民監査請求権を侵害する不法行為を構成し、原告らは上記不法行為によって精神的打撃を被ったとして、国家賠償法1条に基づき、被告ら各自に対してそれぞれ慰謝料として5万円の損害賠償を求めたという事案である。
＜裁判所の判断＞
普通地方公共団体の監査委員が故意又は過失によって住民監査請求を違法に却下した場合、住民は、当該監査請求が違法な行為又は怠る事実を理由とするときは、直ちに住民訴訟を提起する（法242条の2）か、あるいは同一理由に基づく再度の住民監査を請求することができ、それが違法な住民監査請求の却下に対する本来的な是正措置と考えられる。
　また、住民監査請求権は、住民に対し、自己の個人的な権利利益に直接関わりのない事項について、専ら住民全体の利益のために公益の代表者としての資格において認められたものであるから、その違法な却下が直ちに住民の個人的な権利利益を直接侵害するものでもない。
　他方、国家賠償請求権は、国又は公共団体の公権力の行使に当たる公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によって違法に他人に損害を加え

たときに発生するものであるから、あくまで個人的な権利であって公益的な性格は有しない。

従って、住民監査請求が違法に却下されたからといって、それが直ちに国家賠償請求権を発生させるものということはできない。

しかしながら、住民監査請求が住民訴訟の前置手続であり、住民監査請求の違法な却下に対しては住民訴訟の途が開かれているとはいえ、住民監査請求制度は、本来、住民訴訟の手続を利用するまでもなく、行政内部の自主的な措置によって違法・不当な財務会計上の行為を是正することを目的とするものである。住民に住民監査請求権が付与されているのも、行政に対する民主的統制の一手段とするために住民に公権的地位を認めたものに他ならない。

このような住民監査請求制度の目的、住民監査請求権の性格に照らせば、監査委員がその本来の権限を著しく濫用して住民監査請求を却下したような場合にまで、住民が住民訴訟の提起や再度の住民監査請求を余儀なくされ、それ以外に損害回復の途がないとされるのは余りに不合理である。

とくに、不当な財務会計上の行為を理由として住民監査請求をしたときに、監査委員が本来の権限を著しく濫用して請求を却下するような事態を想定すれば、住民監査請求を幾度繰り返しても同様な結果しかもたらされず、住民監査請求権自体を剥奪するに等しいことになるからである。

従って、住民監査請求に対し、監査委員がその請求を実質的に妨害する意図であえて不当な判断をするなど、その本来の権限を著しく濫用して違法に却下したような場合には、その処分は国家賠償法上も違法と評価するのが相当である。

裁判例その3　大阪高等裁判所　昭和63年8月23日　判例タイムズNo680　148頁　（甲第9号証）

＜事案の概要＞

兵庫県の県下に住む住民が、兵庫県北攝整備局が違法、不当な公金支出等を行なっているとして、請求人自身の作成にかかる「事実調査報告書」を添付した監査請求書を提出して監査請求をしたところ、県の監査委員は、右事実調査報告書は、地方自治法二四二条一項所定の違法不当な公金の支出等を証する書面としては不備であるから、右監査請求書を受理できないとして、これを請求人ら

に返却した。そこで、請求人らは、右監査委員会の不受理行為は違法であるとして、国家賠償法一条に基づき、県に対し、交通費、日当、慰藉料、弁護士費用等計各三四万円の損害賠償を求めた事案である。

＜裁判所の判断＞

本件で請求人ら作成名義の事実調査報告書は、その内容、形式に照らし、右事実を証する書面に該当するとして、監査委員会が本件監査請求書を不受理にした処置は地方自治法242条に違反する違法があるとした。しかし、原告らの損害賠償請求については、国家賠償法1条にいわゆる違法があるというためには、単に公務員の当該行為がその直接の根拠となる法令に違背するだけでは足りず、同条の法意に照らし、当該法令違反の性質、程度、被侵害利益の大小、その他諸般の事情から、国又は地方公共団体に損害賠償義務を負担させるだけの実質的な理由がある場合でなければならないところ、本件における監査委員の右不受理行為は、国家賠償法一条の違法な行為とは認められないとして、原告らの請求を棄却した原判決の結論を支持して控訴を棄却した。

裁判例その4　東京地裁　平成 20 年 10 月 28 日判決（甲第10号証）

＜事案の概要＞

市が町会等に支出した補助金に関し、住民監査請求をした市の住民である原告が、被告監査委員から監査請求を不適法とされて不受理扱いされたため、本件行為の違法性及び本件行為の違法状態を是正しない被告国の立法不作為を主張して、監査請求不受理の違法確認及び国家賠償法1条1項又は民法709条により被告らの行為による精神的苦痛に対する損害賠償を求めた事案である。

＜裁判所の判断＞

住民監査請求に対する監査委員の措置は当該住民の個人的な権利又は法的利益に影響を与えるものではなく,「行政庁の公権力の行使」（行政事件訴訟法3条1項）に当たらないとして違法確認は却下したが、国賠法による請求については被告らが原告の具体的な権利又は法益を侵害する違法な行為をしたことないし原告の具体的な権利又は法益が侵害されたことを認めることはできないから,原告の上記請求はいずれも理由がないとして棄却した。

5　前記裁判例その1及びその2は、被告が主張する①住民監査請求権は、住民に対し、自己の個人的な権利利益に直接関わりのない事項について、専ら住民全体の利益のために公益の代表者としての資格において認められたものであること、②違法に監査請求を却下されたときは住民訴訟で争う道が用意されている。の 2 点を認めながら、尚監査委員がその請求を実質的に妨害する意図であえて不当な判断をするなど、その本来の権限を著しく濫用して違法に却下したような場合には、その処分は国家賠償法上も違法と評価するのが相当であると判示する。

本件は却下の場合ではないが、監査委員は自ら監査を行わず、他の自治体の監査を丸写しし監査結果としたもので、監査委員の本分を逸脱し、その本来の権限を著しく濫用して違法に監査を行ったもので、国家賠償法上も違法と評価するのが相当である。

裁判例その3及び4は明示的に述べていないものの、住民監査請求権は国家賠償法上の保護の対象となることを前提とした判断をしている。

6　本件で原告が精神的打撃を受けた理由は二つある。その一つは請求した事項について判断せず、請求していない事項について判断し請求に理由はないとの監査結果を出していること。二つめは自ら実質的監査を行わず、他の自治体の監査結果を丸写ししたという想定も出来ない暴挙である。

一つ目については、必要な措置を求めて住民訴訟を提起することによって、一定程度請求人の権利を回復する事が期待される。しかし二つ目については、本件は不受理や却下の場合では無く、監査は行われたがその監査が違法な方法、プロセスによって策定されたものであり、権限を著しく逸脱した監査委員の行為は、公正な監査を期待した請求人の期待を侵害するもので、このような期待権は法的保護に値し、人格権そのものの蹂躙である。住民訴訟ではこのような違法な監査のプロセスそのものを対象に訴える事は出来ないから、このような期待権の侵害は住民訴訟で回復することは出来ない。

第2　被告の主張第2について

1　被告は監査の結果（甲第3号証）の記載内容の一部について、箕面市の監査結果の表現を引用し、又は参考にしたとの事実は認められるものの、本件の監査の結果は、原告の請求に理由がないことを示す理由として十分なものであり、地方自治法第242条に基づく監査として「適法」なものである。と主張する。

2　箕面市の監査結果の表現を引用又は参考にしたとの主張は、事実関係を無視した詭弁にしか過ぎないもので、句読点を含め全く同じ文面が多数存在し、これを引用や参考のレベルとは到底解せられない。通常人が見たときに丸写しは明らかである。特に監査結果の要望（甲3号証　11　頁）に箕面市の文面と酷似した所が多く認められる。通常要望とは監査委員が監査結果に言い切れない事項や措置を認めないが改善が必要な事項等を市に要望するものであるが、そのような性格のものが、他の自治体と同様の文面になるはずがない。これ一つをとっても丸写しは明らかである。新聞報道（甲6号証）でも、記者の取材に対し人事異動などもありバタバタしていたと、コピーしたことを認めている。又コピーされた箕面市の 9 月定例会の総務常任委員会でこの件が取り上げられ、代表監査委員が本件丸写しにあって憤慨されていたことが紹介されている。（甲第11号証）

3　被告は、本件監査結果は原告が請求した事項について判断したものであると主張する。

監査結果（甲3　10　頁）の2　本件に係わる判断について見てみると、この判断では①大阪府を通じ厚生労働省に提出した第 1 号被保険者の所得段階別被保険者数の振り分けに誤りがあり、その結果として国から交付されるべき本来の介護給付費財政調整交付金額が交付されなかった。②本件の介護給付費財政調整交付金は、国の交付決定をもってはじめて和泉市が債権者としての補助金請求権を有するものであるため、誤った数値報告に基づくとはいえ、国が決定した交付金額と本来報告すべき正しい数値に基づき試算した交付予想金額との差額は、和泉市が当然請求できる債権（和泉市の財産）ではない。③介護保険特別会計に対し市は法定繰入金（12.5%）以外の繰入れは行っていないことから市に損害を与えてはいない。④本件請求の対象行為にあたる法第 242 条第 1 項に規定する住民監査請求の対象となる「違法又は不当に公金の賦課、徴収を

怠る事実」に該当するものとは認められない。よって本件は財産の管理を怠る事実にも該当しない。の 4 つの項目で構成されている。

このうち②の債権についての判断は原告が一切請求していない事項で、箕面市の監査結果を丸写しにしたものであり、④の「違法又は不当に公金の賦課、徴収を怠る事実」も同じく請求したものではなく、箕面市の丸写しである。

この判断では、①で事実認定し、②及び③で理由を述べ、④で結論を述べているものであり、被告の④が付加的な判断事項であるとの主張は全く的はずれであり、この④が本件監査請求の判断そのものである。

そうするとここに述べられている「違法又は不当に公金の賦課、徴収を怠る事実」にはあたらないとの判断は原告が請求した事項では無く、コピーした箕面の監査結果を盲目的にコピーした結果である。更に後段の財産の管理を怠る事実にも該当しないの項は、②の国が決定した交付金額と本来報告すべき正しい数値に基づき試算した交付予想金額との差額は、和泉市が当然請求できる債権（和泉市の財産）ではない（箕面市の丸写し）。との判断を受けてなされたものと考えられるが、ここで言う財産と原告が請求した財産即ち市は損害を与えた職員等に損害賠償請求件を有するところ、その請求を怠っている。損害賠償請求権は債権に当たり、債権は地方公共団体の財産にあたる。とでは財産の内容が全く異なっており、これからも原告が請求した事項について判断せず、請求していない事項について判断したものである。

以上から、箕面市の監査結果を丸写しした結果、本件監査結果は全く意味のない監査であり、請求人の請求に応答したとは到底評価できず、公正な監査を期待した原告（請求人）の期待権をないがしろにするものであり、故意又は過失は明らかで、国家賠償法の対象となる公務員の違法な行為と言うべきである。

以上