

三 監 第 1 3 4 号  
平 成 3 0 年 2 月 9 日

請 求 人 XXXXXXXXXX 様

三田市監査委員 島 康 雄

同 森 本 政 直

住民監査請求について（通知）

平成29年12月18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ので通知します。



ではなく、議案を1つずつ審議、議決していた。まさに、新たな総会であった。これは、民法（明治29年法律第89号。以下同じ。）第119条の無効な行為の追認に似ている。無効な行為は、追認により過去の無効な行為を有効にすることができない。新たな行為が求められる。その解説によると、「無効な行為というのは、最初からなんらかの問題がある意思表示によってなされるものですから、後から追認されようとも、効力が生じることはありません。」「当事者が、その行為が無効であることを知っていたうえで追認した場合は、その追認があった時点で、あらたな行為を行ったものとみなして、その行為が有効に成立します。」とある。

訴えられた主たる理由は、平成28年4月10日の総会は、構成員である本来の組織を欠いた状態で総会が開催されたので、無効であるというものである。よって、追認により、出席していたと見なすことは不可能であることから、臨時総会という新たな行為を為す必要があったと分析できる。つまり、構成員である組織を欠いた状態というのは、総会を無効にする理由として、重大な理由である。

## (2) 前書き

監査結果において不合理はないとされているが、不合理はないのであれば、なぜ、下記のような不合理な実態が是正されないのか。この問題は、監査委員自身の問題である。地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条の2に規定されている監査結果の不服措置に該当しない問題である。

ア ■■■■■コミュニティセンターの建物（以下「本件コミセン建物」という。）は、三田市から本件連合自治会に譲渡され、所有権が三田市からどこかに移転しているはずであるが、詳細不明である。結果として、[民]が不動産を取得したというのに、登記されることもなく、登記を督促されることもなく、家屋課税台帳ではなく、家屋補充課税台帳に記載されることのであった。別に悪いことではないとの声もあるが、三田市という公共団体の措置としては、[民]が不動産を取得しているにもかかわらず、不合理である。

イ 公文書である平成29年6月13日付三協第70号において、本件コミセン建物の所有権は、認可地縁団体（自治法第260条の2第1項の認可を受けたものをいう。以下同じ。）ではない本件連合自治会が所有しているとの旨が表明されている。自治法第260条の2第1項に照らして、明確に不法である。判例では、構成員による総有である。総有は所有と同じではない。さらに、総有という概念は、構成員が自然人、法人ならば、イメージすることができる。しかるに、本件連合自治会の構成員は、10の

自治組織である。どの自治組織も認可地縁団体ではない。どの自治組織も、不動産の所有に関しては、権利能力のない社団である。不合理である。

ウ 本件連合自治会が本件コミセン建物という不動産を所有しているのであれば、減免措置を受けていない現在の状態では課税対象である。平成28年9月1日から平成29年12月10日までの間の本件連合自治会の理事会までにおいて、減免申請に関する審議や措置を確認できない。本件連合自治会の総会の議決事項レベルの重要な案件である。住民監査請求を待つまでもなく、監査委員の行政監査で、減免措置を受けていない状態では課税対象であるのに課税していない、あるいは、減免措置に不備があると不備を指摘していなければならない内容である。三田市の行政において、約一年半を経過し、2回目の1月1日の基準日を間近に減免措置がいまだになく、このまま放置されているのは、不合理である。

過日、いろいろな観点で住民監査請求をしてきた。しかし、各種の法の適用にも疑念があり、十分な説明もなく、監査委員としての対応に不信感がある。結果として、本件コミセンに関して、上記のような大きな問題点、不合理が依然として残り、今後に懸念を感じている。しかるに、不合理はないとの監査結果である。

### (3) 本文

ア 本件和解の内容と同じ考えに立つと、平成28年9月1日の本件コミセン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。）の締結という法律行為は、この時点では、本件連合自治会が組織を欠いた状態であったため、無効な行為になる。新たな行為が求められる。三田市は無権代理を主張するが、下記にて指摘するように、論が破綻している。よって、今回の住民監査請求の具体的な内容は、本件コミセン建物約1億円の不動産を、不合理のない姿に戻すべきであるというものである。

本件和解の内容を分析すると、本件和解の内容の根底にあるのは、平成28年4月10日の総会において、構成員である本来の組織を欠いた状態で総会が開催されたことから、無効であるというものである。本件和解の内容3はこの意味であり、その後の平成28年8月14日の臨時総会の措置も不当であったこととなる。この平成28年8月14日の措置の不当に関して、同年11月3日にさらに臨時総会の無効等を訴える訴訟がまた提起された。総会が、組織を欠いた状態であるため無効ならば、同じ考えに立つと、全く同じ事由により、本件無償譲渡に係る覚書の締結も、組織を欠いた状態の本件連合自治会がなしたものであることから、この事由だけで無効であることとなる。結果として、本件連合自治会が当事者となっている平成28年9月1日の本件無償譲渡に係る覚書、XXXXXXXXXX連合自治会

と[ ]まちづくり連絡協議会との[ ]コミュニティセンターの使用に関する覚書（以下「本件コミセン使用覚書」という。）、土地の使用貸借に関する契約書の3件の覚書等（以下「本件コミセンに関する3件の覚書等」という。）が全て無効になる。平成28年11月3日の別途の訴訟も含めて和解となり、同年8月14日の臨時総会の措置が不当であり、無効ならば、その直後の同年9月1日の法律行為が無効となるのは必然である。

よって、今回の住民監査請求は、本件和解の内容3の平成28年4月10日の総会を無効にせざるを得ない事由と同じく、その根本の構成員である組織を欠いた状態で、本件無償譲渡に係る覚書の締結がなされたので、無効になることを訴え、その是正措置を求めるものである。

下記のイの(ア)、(イ)の事由による訴えは、過日にもしているが、本件無償譲渡に係る覚書の締結に関して、組織を欠いた状態であるから無効という主張は初めてである。さらに、過日の監査と同様に、本件無償譲渡に係る覚書の締結の無効ただ1つに限定する。その他は、自動的にその措置が決定出来る。

三田市は、本件コミセンに関する3件の覚書等は、無権代理であると主張しているが、本件和解の内容を分析すると、訴訟の原因と同じ事由であることから、無効とせざるを得ない内容である。しかも、無権代理であるとする矛盾のない論理的な説明が返ってこない。無権代理ではなく、無効な行為であると訴える。よって、本件無償譲渡に係る覚書の締結は、このまま放置できない。やり直しは、多々存在する難問を解決した後の措置である。とりあえず、本件無償譲渡に係る覚書を取り消す必要がある。いや、既に無効である。

イ 平成29年8月29日のふるさと地域交付金についての住民監査請求（以下「ふるさと地域交付金についての住民監査請求」という。）に対する監査結果（平成29年10月27日付三監第99号）には、下記のとおりある。

- これらの経過から、仮にB氏による ①本件無償譲渡に係る覚書の締結が、会長の地位にない者によってなされたと評価されるとしても、それは ②無権代理行為に類する行為と評価すべきであるから、民法第116条に規定する ③無権代理行為の追認の効果が生じたことにより、④無償譲渡の覚書の効力は契約時に遡って有効な状態にあると判断している。⑤また、これにより、⑥本件無償譲渡に係る覚書に基づいた⑦本件コミセン使用覚書も有効であると判断している。

上記の④について、遡及効の云々以前に、無権代理の適用が間違ってい

るため、契約時に遡って有効な状態にあると判断できないと訴える。三田市が主張する無権代理に対する反論である。遡及効を云々する以前の問題である。本件和解の内容により、平成28年4月10日の総会が無効になると、会長の選任が無効になることから、平成28年度本件連合自治会会長B氏がこの時点で存在できなくなる。よって、会長ではない自称会長という法的に不存在の人物が、肩書き付きで平成28年9月1日に代理行為をするという事態になる。三田市は、これを無権代理と主張している。ところが、平成28年4月10日の総会が無効になると、本件連合自治会の総会における本件無償譲渡に係る覚書の締結の承認が得られていないという状況になる。つまり、(ア)本件連合自治会の本件無償譲渡に係る覚書の締結の承認が消滅しているにもかかわらず、(イ)その上でさらに、しかも、事情があつて、会長に選任されないと本件連合自治会の構成員になれない人物が、会長という肩書き付きで代理行為をすることとなる。

まず、第1に、本件連合自治会が承認した内容に対して、無権者が法律行為をするのが無権代理行為である。しかし、今回は、本件連合自治会の承認が消滅している内容に対して、つまり、本人＝本件連合自治会の本件無償譲渡に係る覚書の締結の承認が消滅しているにもかかわらず、しかも、無権者が、かつてに、本件無償譲渡に係る覚書の締結という法律行為をするというのは、無権代理行為にはなり得ない。無権代理ではなく、無効な行為である。また、第2に、会長という肩書のない者が、会長という肩書き付きで代理行為をすることは、詐称に該当する。無権代理になり得ない。このことをもってしても、本件無償譲渡に係る覚書の締結は、無効な行為である。

ウ しかるに、遡及効を使って平成28年度本件連合自治会会長B氏を肯定するならば、同じ考えに立って、平成28年4月10日の総会を有効にし、会長選任を有効にする必要がある。平成28年4月10日の総会は無効であることは、三田市長、三田市議会、本件連合自治会も承認済みである。矛盾である。

さらに、追認による遡及効によっても、平成28年9月1日の三田市長、不存在の自称会長B氏が連記されている本件コミセンに関する3件の覚書等がいまだに通用することはあり得ない。本件コミセンに関する3件の覚書等は無効である。つまり、結果として、平成28年9月1日の自称会長B氏の記載は、無権代理行為ではなく、無効な行為になっている。新しい法律行為が求められる。平成29年4月9日以降に平成29年〇月〇日本件連合自治会会長C氏とすることが妥当である。

しかるに、どうしても、遡及効を使って、平成28年度本件連合自治会

会長B氏を肯定しようとする、同じ考えに立って、平成28年4月10日の総会を有効にし、総会における会長の選任を有効にする必要がある。平成28年9月1日の平成28年度本件連合自治会会長B氏という選任はここしかない。しかるに、平成28年4月10日の総会は無効であることは、三田市長、三田市議会、本件連合自治会も承認済みである。このことから、平成28年9月1日の平成28年度本件連合自治会会長B氏を肯定することは、矛盾に陥ってしまう。もし、今回の監査において、監査結果が不合理はないとなるような場合は、この矛盾を解消できる論理を示すことを求める。現時点、担当部署である三田市市民生活部市民協働室協働推進課（以下「協働推進課」という。）の誰からも、矛盾のない回答がない。

調べると、原則としてという断り付きで「無権代理によって結ばれた契約は、民法第115条に基づいていったん取り消した上で、どうしても契約を結びたい場合は、再度、本人と契約交渉を行うようすべきです。」というものがある。

エ 平成29年12月7日付三協第236号の2（以下「三協第236号の2」という。）において、本人＝当時の██████連合自治会との回答があった。本件和解の内容の無効が理解できていない。大前提として、協働推進課が本人を主張するという事は、無権代理を主張するという事である。平成28年9月1日の本件連合自治会会長B氏は無権代理であったこととなる。平成28年9月1日の本人＝平成27年度本件連合自治会会長A氏となる。無権者が記名、押印しているが、有効であるのか。少なくとも、三協第236号の2において、無権者であると三田市は認めている。正しい本人＝本件連合自治会会長A氏に修正するべきである。双方にて、2通作成されている。

現時点、公文書公開請求にて資料を請求すると、無権者が記名、押印しているが、これが三田市の公文書なのか。三田市は、平成28年9月1日の本件連合自治会会長B氏は、少なくとも、無権代理であったと認めている。正しい契約当事者＝本人は、当時の本件連合自治会＝平成27年度本件連合自治会会長A氏と認めている。ただし、現時点、本人＝本件連合自治会会長A氏は既に存在していない。どうするのか。

この状況に加え、今回の住民監査請求の事由である、平成28年9月1日時点では、組織を欠いた状態であるから無効という主張をもって、監査を請求している。

オ 住民監査請求の内容を再掲すると、下記のとおりである。

本件無償譲渡の覚書の締結は、現在の措置では、無効な行為である。結果、地域住民の自治活動推進に資する合理的な措置を求める。

カ 少し苦情を言わせてもらおう。

自治法第242条の2は、現状のような使われ方をするための法ではない。監査をスルーした結果における不服措置ではないと訴えている。ふるさと地域交付金についての住民監査請求では、本件コミセン使用覚書は、追認そのものがないので無効であると訴えているが、論理的な説明がない。監査結果に不合理はないとだけの記載である。しかも、民法の規定に照らしたとしながら、民法第113条の規定に反する監査は、監査ではないと訴えている。監査の根本は、法である。

平成28年7月6日に新たな訴訟が提起され、三田市が応訴し、訴訟が継続している中で、平成28年9月1日に本件コミセンに関する3件の覚書等を締結する所行は、結果として、慎むべきだったと思われる。応訴するという事を裏返せば、三田市の措置は正しいと主張することである。振り返れば、結果として、平成28年4月10日の本件連合自治会の総会が無効になっている。三田市の措置は正しかったのか。さらに、遡れば、平成26年の措置が悪かったのである。その結果が、平成28年5月12日の判決になり、その措置をまた誤ったために、平成29年10月5日の結果に至ったのである。三田市の措置は正しかったのか。

住民監査請求だけの話ではない。監査委員は、行政監査等にも、行動を起こすことができる。監査委員は何をしているのか。監査委員においても、三田市の行政を正す立場から、結果としてこのような事態を招いたことに対して、将来における関係職員の教訓にすべきである。

住民監査請求は、会計に関する監査請求に限定され、原則1年以内に限定されているが、監査委員はもっと広範囲に活動出来る。自治法第242条の2は、三田市の職員に向けて繰り出すべきである。その前提となる厳しい監査が求められる。現状のような不当な使われ方をするための壁ではない。私の勝手読みであるが、実際に訴訟が提起され、本件連合自治会は、過日開催した総会をやり直さねばならなくなった。その訴訟理由と全く同じ理由で、いま過日の本件無償譲渡に係る覚書の締結が無効であるとする住民監査請求が出されている。すると、もし、・・・。

よって、今回の住民監査請求の持つ意味は大きなものがある。今後の関係職員の教訓にすべきである。その意味で、過去2回使用された「回答しない場合がある」という壁を監査委員が使用する意味も問題にしたい。壁を作る理由が健全ならば妥当としても、過去2回の使用事例は不当な状況である。結果、事実として、いまだに、前書きに記載した事例も含め、諸問題の解決ができていない。平成28年9月12日、平成29年2月2日の住民監査請求の対処を誤った結果と感じている。続いて平成29年8月

29日の住民監査請求もその対処が疑問である。監査委員の教訓にもすべきである。ここで見えている姿は、このような活動を開始した当初に、私が最初に目にした、平成23年度の行政事務委託料に関する監査結果の内容を読んで感じた疑念そのものである。これが、三田市の監査か？本当に監査か？しかるに、自治法第242条第1項、第4項の責任を果たすことなく、自治法第242条の2の適用を求める姿に、監査委員の識見と職責を見ることができない。介護を担当されている職員の方が、大変な経験から紡ぎ出した、人のぬくもりのある介護という意味で「36℃の言葉」を紹介されていた。請求人、関係職員の双方にとって、36℃の監査になることを望む。

## 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。

- ・ [REDACTED] コミュニティセンターの無償譲渡に対するご主張について（平成29年12月7日付三協第236号の2）
- ・ 請求人から三田市長宛の文書（平成29年12月11日付）
- ・ H29年12月18日三田市職員措置請求における補完資料その①（平成29年12月18日付）

## 第3 住民監査請求として受理できない理由

平成29年12月18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。）並びにこれを補完するものとして同年12月22日付で收受したH29年12月18日三田市職員措置請求における補完資料②（以下「本件補完資料②」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判例（昭和57年（行ツ）第164号 町有財産売却処分違法確認等及び共同訴訟参加 昭和62年2月20日 最高裁判所第二小法廷 判決民集第41巻1号122頁。以下「本件判例」という。）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 A 1、同 A 2、同 A 3 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監査対象とする行為

### (1) 住民監査請求において監査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監査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、住民監査請求において監査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

本件措置請求書において監査対象とする行為については、本件監査請求の請求人と同一住民から過去になされた住民監査請求（平成28年9月12日付で收受した住民監査請求（結果通知：平成28年11月11日付三監第88号）及び平成29年2月2日付で收受した住民監査請求（結果通知：平成29年3月31日付三監第137号）。以下「同一住民から過去になされた住民監査請求」という。）において監査対象とする行為と同一の行為である可能性があったことから、本件措置請求書において監査対象とする行為について、個別的かつ具体的に摘示する等の補完を求めたところ、本件補完資料②において下記の旨が摘示されました。

- ・ 財務会計上の行為をいつ、誰が、どのような・・・

平成28年9月1日

契約当事者 甲 三田市 三田市長 森 哲男

乙 本件連合自治会代表者会長B氏

本件無償譲渡に係る覚書の締結

よって、本件監査請求において監査対象とする行為については、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の締結であると解しました。

(3) 同一住民から過去になされた住民監査請求において監査対象とする行為

同一住民から過去になされた住民監査請求において監査対象とする行為については、いずれも、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の締結等となっていました。

### 3 結 論

上記のとおり、本件監査請求と同一住民から過去になされた住民監査請求については、同一の行為を監査対象と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。」と判示されています。

また、本件監査請求において「本件無償譲渡に係る覚書の締結に関して、組織を欠いた状態であるから無効という主張は初めてである。」等、新たな事由による住民監査請求である旨を主張しているところ、本件判例において「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。」、「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、本件監査請求は同一住民から過去になされた住民監査請求の反復であることから、自治法第242条に規定する住民監査請求として不適法なものであり、受理できないものであると判断しました。