

21五監第400号  
平成22年1月22日

請求人 様

五島市監査委員 木戸庄吾  
五島市監査委員 谷川 等

### 住民監査請求について（通知）

平成21年12月11日付けで提出された地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づく住民監査請求につきましては、請求の内容を法律上の要件に照らして審査しました結果、次の理由により不適法であるので却下します。

#### 記

#### 1 請求の内容

##### (1) 請求書の提出及び補正

平成21年12月14日に請求書が提出された。

請求書に不備があると認めたので、平成21年12月25日までに補正を行うよう求めたところ、同月24日に補正書が提出された。

##### (2) 請求の要旨

請求書に記載されている事項及びこれに添付された事実を証する書面によると、請求の要旨は、次のとおりである。なお、五島市は、平成16年8月1日、旧福江市を含む1市5町の合併により設置された。

福江川河川区域の変更（昭和53年4月14日付け長崎県告示第324号）により生じた廃川敷地等（以下「廃川敷」という。）については、旧福江市と長崎県との協議の結果、旧福江市が買収した河川予定地と廃川敷とを交換し、旧福江市が計画的に廃川敷の処分を行うことで合意しており、昭和50年1月24日の旧福江市と長崎県との協議により、福江川河川区域の変更によって移転を余儀なくされた者（以下「移転者」という。）に廃川敷を優先的に売却することが確認されていた。

本件土地（昭和58年7月8日付けで福江町〇〇番〇として表示登記された土地をいう。以下同じ。）は廃川敷の一部であるが、昭和52年、移転者の1人であるAは、長崎県から本件土地の一部の売却価格を提示されてその買受けを承諾し、当該土地に建物（以下「本件建物」という。）を建築した。

昭和58年7月8日、市長と河川管理者長崎県知事との間で締結された昭和54年3月10日付け土地交換契約を原因として、建設省から旧福江市に本件土地の所有権

移転登記がされた。同月29日付け文書には、本件土地の移転者への売却代金については、長崎県が個人から徴収し、旧福江市に全額納入すると記載されている。

平成4年2月6日、本件土地は、旧福江市と長崎県との間で締結された同月5日付け土地交換契約を原因として、旧福江市から長崎県に所有権移転登記がされたが、本件土地が旧福江市の所有であった昭和58年7月から平成4年2月までの約9年間、旧福江市は、移転者と本件土地の売買契約を締結しなかった。

平成4年12月11日、旧福江市は、長崎県の照会に対し、本件建物の固定資産税の納税義務者は建築当初からBであるとする証明をした。Bは、昭和62年に死亡したAの相続人の1人であるが、本件建物の所有者はAであり、Aは本件建物に係る固定資産税及び都市計画税（以下「固定資産税等」という。）を旧福江市から徴収されていたのだから、当該証明は事実ではない。

平成5年2月25日、長崎県は、当該証明を根拠の1つとして、本件土地の一部をBに12,970,911円で売却したが、当該土地の評価額は、平成6年5月24日付け平成6年度土地評価証明書によれば35,803,442円であったから、旧福江市は、当該土地の評価額と売却代金との差額22,832,531円の損害を被っている。

また、旧福江市は、本件土地が旧福江市の所有であった間、Aと本件土地の一部の売買契約を締結せず、財産の管理を怠り、当該土地に係る固定資産税等を賦課徴収しなかった。

## 2 地方自治法第242条の要件に係る判断

地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項は、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員について、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（以下「財務会計上の行為」という。）があると認めるとき、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、必要な措置を講ずべきことを請求することができる旨規定し、同条第2項は、当該財務会計上の行為があった日又は終わった日から1年を経過したときは、正当な理由があるときを除き、住民監査請求をすることができない旨規定している。

このような請求期間の制限は、普通地方公共団体の執行機関又は職員の財務会計上の行為は、たとえそれが違法又は不当なものであったとしても、いつまでも監査請求の対象となり得るとしておくことが法的安定性を損ない好ましくないとして定められたものである。しかしながら、当該財務会計上の行為が極めて秘密裡にされ、1年を経過してから初めて明らかになった場合など、普通地方公共団体の住民が相当の注意力をもって調査したとしても、客観的にみて当該財務会計上の行為を知ることができない場合についてまで、その趣旨を貫くことは相当でないから、正当な理由があるときは、例外と

して、当該財務会計上の行為のあった日又は終わった日から1年を経過した後であっても、当該財務会計上の行為を知ることができたと解される時から相当な期間内に監査請求をすることができる」とされている（最高裁判所昭和63年4月22日第二小法廷判決）。

また、財務会計上の行為又は怠る事實は、普通地方公共団体に積極消極の損害を与え、ひいては住民全体の利益に反するものでなければならず、違法、不当な事由があるとしても、それが普通地方公共団体に損害をもたらすような関係にはないことが明らかな場合は、住民監査請求の対象にならないとされている（最高裁判所平成6年9月8日第一小法廷判決）。

したがって、普通地方公共団体の住民が住民監査請求をするためには、その対象が当該普通地方公共団体の執行機関又は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實であること、当該財務会計上の行為又は怠る事實により当該普通地方公共団体に損害が生じること、正当な理由があるときを除き、当該財務会計上の行為があった日又は終わった日から1年以内の請求であることなどが要件となる。

ところで、本件請求書には請求の主体である「求める措置」の記載がなかったことから、平成21年12月18日付けで補正を求めたが、請求人は、求める措置を主張しなかった。したがって、本件請求は、明らかに法第242条に規定する要件を欠いたものである。しかしながら、法第242条第4項は、監査の結果、請求に理由があると認めるときは、監査委員は、必要な措置を講ずべきことを勧告する旨規定しており、当該必要な措置は必ずしも請求人の請求内容に拘束されないと解されているから、仮に求める措置が主張された場合、本件請求が同条に規定するその他の要件を満たしているかについて検討する。また請求人は、どのような行為又は事実が違法又は不当であるかを明確に主張していないが、請求書の文意から、本件土地の一部の売買契約締結の不履行、当該土地に係る固定資産税等の賦課徴収権の不行使、平成4年12月11日にされた本件建物の固定資産税納税義務者証明及び当該土地の売却に伴う損害賠償請求権の不行使が違法又は不当であると主張しているものと判断する。

(1) 本件土地の一部の売買契約締結の不履行及び固定資産税等の賦課徴収権の不行使について

請求人は、旧福江市は、本件土地の一部をAに売却するとされていたにもかかわらず、旧福江市が当該土地を所有していた間、Aとの売買契約を締結せず、財産の管理を怠り、当該土地に係る固定資産税等を賦課徴収しなかったと主張する。

しかしながら、当該土地の売買契約は締結されていないのであるから、当該土地の喪失はなく、さらに、地方税法（昭和25年法律第226号）第343条第1項及び第702条第1項の規定により、固定資産税等は土地の所有者に課する、又は課することができる」とされているところ、同法第348条第1項及び第702条の2第1項

の規定により、市町村等に対しては固定資産税等を課することができないとされているから、本件土地が旧福江市の所有であった間は、本件土地に係る固定資産税等について具体的な債権は生じない。したがって、本件土地の一部の売買契約締結の不履行による市の損害は生じておらず、当該土地に係る固定資産税等の賦課又は徴収を怠る事実は存在しない。

次に、請求期間について検討する。

財務会計上の行為の請求期間の制限については、前述のとおりであるが、怠る事実の請求期間については、法律に何ら規定がなく、怠る事実が存在する限りはこれを請求できると解されている。しかしながら、怠る事実が終わった場合には、継続的な財務会計上の行為の終わった日から1年を経過したときはこれを対象とする監査請求をすることができないのと同様に、怠る事実の終わった日から1年を経過したときはこれを対象とする監査請求をすることができないとされている（最高裁判所平成19年4月24日第三小法廷判決）。

仮に、本件土地の一部の売買契約締結の不履行が財産の管理を怠る事実に当たるとすれば、旧福江市が当該土地をAに売却することが可能であったのは、旧福江市から長崎県に本件土地の所有権移転の登記がされた平成4年2月6日までであるから、本件土地の一部の売買契約締結の不履行は、同日をもって終わっている。したがって、本件請求は、明らかに怠る事実が終わった日から1年を経過してされたものである。

なお、当該土地に係る固定資産税等の賦課徴収権の不行使については、前述のとおり当該事实在存在しないことが明らかであるから、請求期間について論じる余地はない。

以上により、本件土地の一部の売買契約締結の不履行及び固定資産税等の賦課徴収権の不行使については、法第242条に規定する要件を満たしていないものと判断する。

## (2) 本件建物の固定資産税納税義務者証明について

請求人は、平成4年12月11日付け本件建物の固定資産税納税義務者証明は事実ではないと主張し、本件土地の売却代金については、長崎県が個人から徴収し、旧福江市に全額納入するとされていたところ、本件土地の所有権が長崎県に移転した後、長崎県が当該証明を根拠の1つとして、平成5年2月25日、本件土地の一部をBに対して評価額を大きく下回る価格で売却したから、旧福江市は、当該土地の評価額と売却代金との差額22,832,531円の損害を被っていると主張する。

しかしながら、当該証明は、本件建物の固定資産税の納税義務者を証明したものに過ぎず、財務会計上の行為でないことは明らかである。仮に、当該証明が事実でなかったとしても、当該土地の売却相手及び売却代金は長崎県が決定したのであり、当該証明は、長崎県が当該土地の売却相手を決定するに当たって、その根拠の1つにした

に過ぎないから、当該証明の結果、当該土地の評価額と売却代金との差額が生じたということとはできない。したがって、当該証明による市の損害は生じていない。

また、当該証明があった日は平成4年12月11日であるから、本件請求は、当該行為があった日から1年を経過した後にされたものである。この点について、本件請求書には法第242条第2項ただし書にいう「正当な理由」の記載がなかったことから、平成21年12月18日付けで補正を求めたが、請求人は、正当な理由があることを主張しなかった。したがって、本件請求は、法第242条第2項に規定する監査請求期間を徒過してされたものである。

以上により、当該証明については、法第242条に規定する要件を満たしていないものと判断する。

(3) 本件土地の一部の売却に伴う損害賠償請求権の不行使について

(2)のとおり、本件土地の一部の売却代金と評価額との差額は、本件土地の所有権が長崎県に移転した後、長崎県が本件土地の一部をBに対して評価額を大きく下回る価格で売却したことにより生じたものであるが、請求人は、当該差額相当分の損害を旧福江市が被っていると主張するから、本件請求は、当該土地の売却が違法であることによつて生じた旧福江市の損害の賠償請求を市長が怠っているとしてなされたものと解される。

請求人の主張するとおり、本件土地の一部の売却代金は長崎県が徴収し、旧福江市に納入するとされていたのであれば、旧福江市は当然に当該売却代金を知っていたといわざるを得ず、また旧福江市は、平成6年5月24日に当該土地の平成6年度土地評価証明書を発行しているのであるから、遅くとも同日には、当該土地の売却による損害及び加害者を知っていたということになる。そうすると、不法行為による損害賠償請求権は、民法（明治29年法律第89号）第724条の規定により、被害者が損害及び加害者を知った時から3年間行使しないときは、時効によつて消滅するのであるから、当該土地の売却による損害賠償請求権の行使を怠る事實は、遅くとも平成9年5月24日をもって終わっている。したがって、本件請求は、明らかに怠る事實が終わった日から1年を経過してされたものである。

また、仮に本件請求が、本件土地の一部の売却による損害賠償請求権の行使を怠り、時効によつて消滅させたことが違法であるから、このことによつて生じた損害の賠償を市長に対して求めたものであるとすると、本件請求は、当該土地の売却による損害賠償請求権の不行使を第1の怠る事實とし、第1の怠る事實が違法であることに基つて発生する市長に対する損害賠償請求権の不行使を第2の怠る事實とした上で、第2の怠る事實を対象としてされたものであるということになる。しかしながら、第1の怠る事實が違法であることに基つて発生する第2の怠る事實を対象とする監査請求については、第1の怠る事實の終わった日を基準として1年の監査請求期間の制限

に服するものとされており（最高裁判所平成19年4月24日第三小法廷判決）、第1の怠る事実である本件土地の一部の売却による損害賠償請求権の不行使については、前述のとおり平成9年5月24日をもって終わっている。したがって、本件請求は、明らかに第1の怠る事実が終わった日から1年を経過してされたものである。

以上により、本件土地の一部の売却に伴う損害賠償請求権の不行使については、法第242条に規定する要件を満たしていないものと判断する。

#### (4) 結論

以上のとおり、本件請求は、法第242条に規定する住民監査請求の要件を満たさない不適法なものであるから、受理することはできない。