

2006(平成18)年12月26日

東京都監査委員 殿

日本弁護士連合会

会長 平山 正剛

要望書(要旨)

当連合会では、A氏の申立による未成年者の住民監査請求に関する人権救済申立事件につき調査した結果、下記のとおり要望します。

記

要望の趣旨

貴監査委員が、住民監査請求を受けた場合、請求人が未成年であっても、当該請求人が当該請求の内容及びその効果を弁識できる能力があると考えられる場合は、当該請求を受け付ける運用を行うことを要望する。

要望の理由

第1 本件申立

1 申立の趣旨

東京都監査委員(以下「監査委員」という。)が、未成年者の住民監査請求を認めない扱いは、人権を侵害するものであるから、警告の処置を求める。

2 申立の理由

(1) 申立人は、2003(平成15)年7月24日に、監査委員に対して、住民基本台帳ネットワークシステムにかかる費用の支出のうち、知事部局の支出に関して住民監査請求を行った。申立人は、1988(昭和63)年7月19日生まれで、この住民監査請求を行った時点で15歳であった。

(2) 監査委員は、申立人に対し、同年8月6日付け書面(監総第619号)によって、次のとおり監査を実施しない旨を通知した。

「住民監査請求を行うことは法律上の権利行使にあたるため、請求人には法律上の行為能力が求められるが、民法(明治29年法律第89号)第4条によると、未成年者は制限能力者であるため、未成年者が法律行為を行うについては法定代理人の同意が必要となる。しかしながら、住民監査を行うについては、同意を与え得る法定代理人の定めが法令にないことから、未成年者は住民監査請求を行うことはできない。したがって、未成年者である貴殿は、住民監査請求の請求人としての資格を欠いている。よって、本件請求は、(地方自治)法242条に定める住民監査請求として不適法である」

(3) 住民監査請求は、その地方自治体の住民であれば誰でもできるのであり、上記のような監査委員の取り扱いは、申立人の人権を侵害するものである。

第2 判断

1 事実認定

調査の結果、申立人は、監査委員に対し、2003(平成15)年7月24日、住民監査請求を行ったが、監査委員は、上記平成15年8月6日付け書面記載のとおり、申立人が未成年者であり請求の要件を満たしていないことを理由に、監査を実施しなかった事実が認められる。

2 未成年者による住民監査請求の可否

(1) 請求権者に関する地方自治法の規定

地方自治法（以下、単に「法」と略する）は、住民監査請求の請求権者について、「住民」と定めるだけで、他に具体的な要件を示していない（法242条）。しかし、一般に、当該地方公共団体に生活あるいは活動の本拠を有するものであれば、個人であると法人であるとを問わず、さらには国籍、職業、性別の区別なく、請求が可能であるとの解釈がなされている（田中二郎『新版行政法』下巻全訂第2版115頁）。解釈上問題がありうるのは、未成年者の申立を認めるべきか否かという点である。

（2）未成年者による請求の実務上の取扱い

各都道府県に対する照会の結果によれば、未成年者による住民監査請求を受理した事例としては、神奈川県で一事例が確認できただけで、そもそも未成年者からの請求や申出が少なく、他の都道府県では前例が確認できなかった。

事例の蓄積はないものの、照会に対する回答からは、請求権者については、昭和23年10月30日付旧自治省の課長通達（自発第978号）があり、ここに「地方公共団体の住民としては、法律上行為能力が認められている限り、法人たると個人たるとを問わず、監査請求をすることができる」とあることから、行為能力の有無が基準であると解釈している自治体が多いことが判明した。行為能力を基準とすることから、婚姻により成年擬制が生じた場合においては、請求を認めるとの回答を寄せる自治体もあった。

（3）学説の状況

学説の状況を概観すると、自然人に関して行為能力を有する必要があるとする説（前記田中二郎、松本英昭『新版遂条地方自治法第2次改訂版』885頁）、未成年者も法定代理人が代理することによって請求できるとする説（植村栄治『住民監査請求・住民訴訟』現代行政法体系8・360頁）などもあるが、いずれも結論を示すだけで、十分な根拠を明らかにしたものではない。逆に、特に住民であれば年齢を問わないとする有力な見解も存する（塩

野宏『行政法 』〔第二版〕167頁）。

この論点に関しては、学界において闊達な議論がなされてきたとは言い難い。

(4) 判断

ア 住民監査請求の制度趣旨

住民監査請求の制度は、普通地方公共団体の機関及び職員による違法又は不当な財務会計上の行為等により当該普通地方公共団体の住民全体が損失をうけることを防止するために、機関及び職員の違法、不当な行為等の予防及び事後の是正を図ることを目的としており（綿貫芳源『註解・地方自治法 』176頁）、住民による地方自治の監視・監督機能を実現する制度として、その意義が高く評価され、現実にも各地で多数利用されている。

ところで、日本国憲法は、第八章で「地方自治」について定め、第92条において「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と規定するとともに、議会の議員等についての住民による直接選挙制度（憲法93条2項）や1つの地方自治体だけに適用される特別法についての住民投票の制度（憲法95条）について規定して、地方自治の本旨としての住民自治の原則を具体化している。

住民監査請求の制度も、この住民自治にその根拠を有するものである。したがって、請求権者の範囲が解釈上問題となる場合においては、この住民自治の趣旨に適った解釈がなされなければならない。

このような趣旨からすると、地方自治体の財務行政に対する住民の参加を求めて財務行政の適正化、住民全体の損失の防止をはかろうとする場面において、かかる請求を20歳以上のものに限定する実質的な理由は見いだすことはできない。少なくとも、明文の根拠がないにも拘わらず自己が行おうとする住民監査請求の内容及びその効果を弁識できる能力が存在する者の請求を拒むには、合理的な根拠が必要である。そのような根拠が存

するか否かに注意を払いながら、以下ではさらに具体的に検討をすすめる。

イ 事務監査請求の請求権者の規定との比較

地方自治法は、住民監査請求とは別に、いわゆる事務監査請求の手続きを定めているが（法75条）、ここでは明確に、請求権者を「選挙権を有するもの」と限定している。これと異なり、何の限定を付さずに「住民」が請求できると規定している住民監査請求は、文理上も請求権者を限定しない趣旨と理解することができる。

ところで、住民監査請求と事務監査請求については、両者を制度目的により区別しようとする見解もあるものの、現在の通説や実務の運用は、両者は選択的に行使できると解している（佐藤竺編著『逐条地方自治法』535頁）。他方、手続き規定については、事務監査請求については、条例の制定・改廃請求に関する手続きが準用され（法75条5項）、極めて厳しい要件が定められているのに対し（例えば、選挙人名簿に登録された者の50分の1の者の署名など）、住民監査請求については住民1人でも請求でき、かつ不服があれば住民訴訟を提起できるという大きな権能を定めている。

このような手続き規定等の違いは、事務監査請求制度が、地方自治法制定前の戦後間もない「東京都制」「道府県制」「町村制」などに存した制度をそのまま引き継いだものであるのに対し、住民監査請求及び住民訴訟制度が、地方自治法制定後の昭和23年の法改正によって新たに創設された制度であるという沿革の違いに求めることができる。すなわち、要件が厳しく、いわば使い勝手の悪い事務監査請求とは別に、これと選択的に利用できるものとして実効性を期して新たに構築された制度が、この住民監査請求制度であると位置付けることができる。

このような沿革からすると、住民監査請求については、その制度の実効性を確保すべく、請求権者については広く認めようとするのがその制度の

本来の趣旨というべきであり、未成年者には請求を認めないなどと限定する解釈は、この制度趣旨に反するものである。

ウ 公職選挙法の規定との関係

公職選挙法は、選挙権を20歳以上のものに限定していることから、本件監査請求も公民権の一種として、20歳以上のものに限定されるべきであると解する解釈も考えられる。

しかしながら、前項において見たとおり、事務監査請求の手続き規定との対比から、住民監査請求の権利者を選挙権の権利者と重ね合わせて解釈することは困難である。

また、実質面をみても、住民監査請求が政治的意思表示の一場面であることは否定できないものの、国政の全般に亘る総合的な意思決定を求められる選挙権の行使とは異なり、住民監査請求は、自らが生活する地方自治体の特定の事務が適正であるかどうかさえ判断できれば、権利行使が十分に可能であると考えられるのであり、自らが行う住民監査請求の内容及び効果を十分に理解している未成年者について、選挙権がないからといって権利行使を拒むことに合理性を見いだすことはできない。

エ 民法の取り扱い

民法は、満20歳をその行為能力の基準として採用し、20歳未満のものを制限行為能力者としている。多くの自治体が援用している前記昭和23年旧自治省課長通達は、住民監査請求の行使には、この行為能力が必要であるとしている。

しかし、民法の行為能力制度は、取引の安全を図るとともに、典型的に取引能力の低い者を保護するためのものである。したがって、住民監査請求権は、住民自治を実現する場面で行使されるのであるから、取引の安全を図る必要はなく、行為者を保護する必要性も認められないのであって、そもそも行為能力の規定を適用する合理性が肯定できない。

さらに、前記の如く、婚姻によって成年擬制が生じた場合には、その者の住民監査請求を認めると判断している自治体もある。成年擬制は、婚姻によって未成年者の能力が向上するという理由からではなく、婚姻生活という1つの経済単位の形成に伴う諸々の必要性を考慮して便宜的に制度上成年とみなされるという制度である。そうであるのに、成年擬制された20歳未満のものに住民監査請求の権利行使を認めるという解釈は、そもそも未成年者の権利行使を制限する根拠が合理的でないことを自ら認めているものといえよう。

なお、前記昭和23年旧自治省課長通達については、結論を示すだけで、具体的な根拠を示したものではない。

オ 結論

以上のとおり、住民自治を実現する住民監査請求の行使において、未成年者であることを理由に一律に権利行使を拒むことには、合理的な根拠は存在せず、かかる解釈は誤りである。少なくとも、自己が行おうとする住民監査請求の内容及びその効果を弁識できる能力が存するものの請求であると判断できれば、その権利行使は適法なものとして、監査を実施すべきである。

3 申立人に対する人権侵害の有無

以上を前提に、本件住民監査請求を行った当時の申立人に上記のような能力が備わっていたか否かについて検討を行う。

申立人が本件住民監査請求において監査の対象としている内容、監査委員からの通知文に対する申立人の理解の程度、当連合会への説明の状況などから、住民監査請求を請求した当時の申立人に、当該請求行為の内容および効果について弁識することができる能力があったことは明らかであり（このような能力がなかったとの主張は、監査委員からもなされてない）、本件住民監査請求は適

法なものとして受理し、監査がなされなければならなかったものと判断できる。

そうすると、申立人についてこのような能力があることを理解しながら（あるいはそのような考慮を全くせずに）、申立人が未成年者であることを唯一の理由に、本件の住民監査請求が不適法であると判断して、監査を実施しなかった監査委員については、住民自治に關与する申立人の権利を不当に侵害したと認定することができる。

よって、頭書のとおり要望する。

以 上