

住民監査請求に基づく監査結果書

第1 請求のあった日

令和2年5月28日

第2 請求者

住所 (省略)
(代表者) 氏名 緒方 満

住所 (省略)
氏名 寺田 猛郎

住所 (省略)
氏名 寺田 サヨ子

住所 (省略)
氏名 古川 忠正

住所 (省略)
氏名 根津 利徳

住所 (省略)
氏名 吉川 伸主

住所 (省略)
氏名 宮口 美彌子

住所 (省略)
氏名 米田 徹

第3 請求の要旨

1 請求の要旨及び理由

「糸島市職員措置請求書」(以下「本件請求書」という。)の原文より抜粋(ただし、施設概要等の記述については省略する。)

第1 請求の要旨

糸島市の、日食システム株式会社に対する、別紙1譲渡物件目録記載の物件にかかる負担付贈与契約及び別紙2使用貸借物件目録記載の物件にかかる普通財産使用貸借契約は、下記理由によりいずれも違法ないし不当であるため、同契約の解除及び返還請求を求める。

第2 請求の理由

1 「二丈温泉きららの湯」について

- (1) (略)
- (2) (略)

2 本件各契約に至る経緯

- (1) 糸島市は、2016（平成28）年2月に策定した糸島市行財政健全化計画【行政改革アクションプラン】（甲4）において、本件施設を2017（平成29）年度中に民間移譲することを挙げ、（以下（略））
- (2) 糸島市は、「糸島市健康ふれあい施設 二丈温泉きららの湯移譲先募集実施要項」（甲2）をとりまとめ、2016（平成28）年5月16日から応募を開始した。（以下（略））
- (3) これに対し、2016（平成28）年6月17日、日食システム株式会社（以下「日食システム」とする。）が応募を申込み（甲5）、同社は、2016（平成28）年7月7日、糸島市に対し、「きららの湯 事業計画書」（甲6）を提出した。（以下（略））
- (4) 糸島市健康ふれあい施設 二丈温泉きららの湯移譲先選定委員会（甲8）は、2016（平成28）年7月1日、同月7日の二度の会議を経て（甲7）、日食システムを移譲先に選定した。
- (5) 糸島市は、2016（平成28）年第3回糸島市議会定例会に、糸島市健康ふれあい施設条例を廃止する条例及び本件施設にかかる財産の処分及び貸付けを議案として提出し、同年9月28日、いずれも賛成多数で可決された（甲9）。

3 本件各契約の締結

糸島市は、2017（平成29）年1月30日、日食システムとの間で、本件施設にかかる①負担付贈与契約（甲10、以下「本件負担付贈与契約」とする。）及び②普通財産使用貸借契約（甲11、以下「本件使用貸借契約」という。）を締結した。（以下（略））

4 日食システムによる入湯料の値上げ

(1) 本件負担付贈与契約効力発生時における料金体系

「糸島市健康ふれあい施設 二丈温泉きららの湯移譲条件」（甲2）においては、上記のとおり、消費税増及び入湯税等の要因を除き、現行料金体系を5年間維持することを条件の一つとしたうえで、当時の入湯料が、温泉浴室1人1日（中学生以上）500円、（4歳から小学生）300円、（中学生以上、健康流水浴プールとの併用）400円、健康流水プール1人1日500円などと設定されていることを明

示していた（甲2・10頁）。

（2）入湯料の値上げ

しかし、日食システムは、令和元年6月1日以降、ロッカールームの改修を理由として、利用料金の10円値上げを行っていたことが判明した（甲12、以下「本件値上げ1」とする。）。

また、同年10月1日には、①人件費が高騰していること、②大規模改修等の設備投資の必要性、③令和元年10月1日から消費税率が改定されたこと等の事情から、入湯料を100円値上げした（甲12ないし甲14、以下「本件値上げ2」とする。）。

糸島市は、本件値上げ1については本件施設の利用料とは関係がないとして認容している（甲15）。本件値上げ2については、上記①ないし③の事情から容認した。

5 本件各値上げが本件負担付贈与契約に違反すること

（1）はじめに

本件負担付贈与契約第4条3号には「施設の利用料金については、消費税増及び入湯税等による要因を除き、指定開始日から5年間は別紙2利月料金表の金額を維持すること。」と定められている。

糸島市は、同条項の解釈について、本件負担付贈与契約に関する訴訟（福岡地方裁判所平成29年（行ウ）第29号「きららの湯」をただでやるな!糸島市住民訴訟）において、次のように主張している。

「本件契約（注：本件負担付贈与契約を指す。）第4条3号は、本件契約時点での利用料金を維持することを求めるが、あわせて「消費税増及び入湯税等による要因」による利用料金の改定を許容する旨も規定している。同規定は、「等」の文言から明らかなように、消費税や入湯税は例示であり、本件契約時以降の経済情勢、社会情勢等の変化等により、利用料金の改定をすることがやむを得ないと解される場合には、例外的に利用料金の改定の余地を認める趣旨である。」（甲16）

「利用料金の改定は、①人件費が高騰していること、②大規模改修等の設備投資の必要性、③令和元年10月1日から消費税率が改定されたこと等の事情を総合考慮した結果、やむを得ないものと言わざるを得ないものと解される…。したがって、今回の利用料金の改定は、本件契約第4条3号が定める例外的に利用料金の改定が認められる場合に該当する。」（甲16）

しかし、本件各値上げは本件負担付贈与契約の趣旨・目的や同契約が締結されるに至った経緯、これに関する糸島市の従前の説明内容に照らして明らかに本件負担

付贈与契約に違反していると言わざるを得ない。

(2) 本件負担付贈与契約の趣旨・目的

糸島市は、本件施設を無償で譲渡する理由として、本件施設の民営化は、「本件施設を売却することによって糸島市が利益を得ることが目的ではなく、糸島市の財政負担の軽減を図りつつ、市民が従前どおり本件施設を利用できるようにすること」にある、「民間業者に現行の利用料金体系を維持したうえで長期間経営を行わせ、他方、糸島市の財政的な負担をなくすためには、無償譲渡とすることが最善である」(甲17・22～23頁)などと一貫して主張してきた。

このような理由にて本件負担付贈与契約を締結したことからすれば、同契約は、本件施設の売却による直接的な利益を犠牲にしても、住民の利益、すなわち本件施設の民営化後も住民が現行の料金体系にて本件施設を利用することができるという点を優先して締結されたものである。

したがって、本件負担付贈与契約4条3号は、本件施設民営化の中核をなす条項であり、糸島市が上記訴訟で主張するような弛緩した解釈では、本件施設の民営化後も住民が現行の料金体系にて本件施設を利用することができるという住民の利益を担保するだけの実効性を備えない条項となってしまう。

(3) 本件負担付贈与契約が締結される経緯

上記のとおり、日食システムは、「応募要件を満たしていることを確約します」として移譲応募を申込、事業計画書(甲6)においても、値上げ前の利用料金体系を前提として収支計画が立てられていた。

その収支計画においては、「改修計画」として「市による建物・設備調査点検結果については、年次的に修繕・改修」すること、「収支計画」として「収支は、初年度は赤字、2年目以降は70～230万円の黒字の計画(修繕・改修費用を含む、500～750万円を毎年計上。)」と記載されていた(甲18)。

また、日食システムの応募概要については、糸島市議会市民福祉常任委員会にも資料として配布されているが、そこでは、この点に関する委員からの質問に対しても、「修繕・改修費用の500～570万円は、市による建物・設備調査点検結果に対する修繕・改修の年次的な費用であり、収支計画に含まれている。そのうえで、70～230万円の黒字となる計画である」(甲17の9)と説明されている。なお、糸島市議会市民福祉常任委員会の審議過程を見渡しても、「消費税増及び入湯税等」の『等』に本件施設やその設備の修繕・改修を目的とした値上げが含まれるといった説明がなされた痕跡は一切ない(甲19)。

さらに、移譲先選定委員会の審議過程をみると、2018(平成28)年7月1日に開催された第1回選定委員会においては「(入湯税と消費税が増えた分は上げてもいいのか、という質問に対して)入湯税と消費税増の要因を除き、現行料金体

系としている。資料4の8ページにもあるが、入湯税分の50円のみ値上げしたいという提案になっている。」(甲7・5～6頁)と説明がされており、「等」に含まれる値上げの内容について一切説明していないどころか、もはや「等」という文言さえ出されていない。

(4) 本件負担付贈与契約第4条3号の解釈

以上の事情からすれば、本件負担付贈与契約第4条3号にいう「消費税増及び入湯税等の要因を除き、」にいう「等」とは、消費税増及び入湯税に類するものに限られるのであって、本件施設及びその設備の修繕・改修が含まれる余地はないと解すべきである。

(5) 本件各値上げが本件負担付贈与契約第4条3号に違反すること

ア 本件値上げ1について

本件値上げ1は、先に述べたとおり、ロッカールームの改修を目的としたものである。

同値上げは、消費税増及び入湯税とは何ら関わりがないものである。

また、日食システムの「事業計画書」(甲6)では、糸島市が作成した「建物・設備調査点検結果」(甲2)を基に「改修計画」及び「収支計画」にかかる改修費用を見積もっているところ、「建物・設備調査点検結果」では、「1階 家族風呂脱衣室」につき「建具廻り浮き」「建具廻り腐食及び床浮き」(注：ともに緊急度判定は「C：改善計画要(早急な改修は必要ないが、不具合等を放置しておく性能が低下し危険な状態が懸念される。または、広範囲な改修要)」とされていた。)として、ロッカールームの改修については、すでに現行料金体系を前提として改修計画が立てられていたのであり、ロッカールームの改修という目的は本件値上げ1の根拠とはなりえない。

このように根拠のない値上げを容認することは、本件施設の売却による直接的な利益を犠牲にしてでも、住民の利益、すなわち本件施設の民営化後も住民が現行の料金体系にて本件施設を利用することができるという点を優先する、という本件負担付贈与契約の趣旨目的を没却するものであり、到底同契約第4条3号により許容されるということとはできない。

イ 本件値上げ2について

(ア) 先に述べたとおり、糸島市は、本件値上げ2の必要性として、①人件費の高騰、②大規模改修等の設備投資の必要性、③令和元年10月1日における消費税率の改定、の3点を挙げている。

(イ) この点、上記①については、本件値上げ2の根拠として日食システムが提出した資料(甲14)によると、「施設を引き継ぎ平成29年より、最低賃金が765円・789円・814円と賃上げとなり、本年度もまた最低賃金のアッ

プ（26円増）が決定し、時給840円となり実施しなければなりません」とされている（甲14・3頁）。

しかし、最低賃金の上昇はなにも本件負担付贈与契約締結後に突如はじまったものではなく、下図のとおり、そのはるか以前から一貫して上昇している。

図（略）

このような最低賃金の底上げは政策として一貫して進められてきたものであり、内閣総理大臣が議長を務める「働き方改革実現会議」が2017（平成29）年3月28日に決定した「働き方改革実行計画」においても、「年率3％程度を目途として、名目GDP成長率にも配慮しつつ引き上げていく。これにより全国加重平均が1000円になることを目指す。」とされていたものである。

このような最低賃金の上昇をもって「消費税増及び入湯税」と同列の「本件契約時以降の経済情勢、社会情勢等の変化等により、利用料金の改定をすることがやむを得ないと解される場合」（甲16）に該当し、本件負担付贈与契約における負担の核心部分、すなわち現行の利用料金体系を維持するという負担が免除されるというのであれば、かかる負担条項に実効性を見出すことなどできない。

また、日食システムは、人件費高騰を理由として従業員配置の変更を挙げているようであり、確かに、甲第14号証に記載された従業員配置は、事業計画における従業員配置予定数（甲6・17頁）を上回っている。

しかし、その変更内容を見ると、「支配人」の数が事業計画における1名から（副支配人を加えた）2名体制に変更されているほか、整体を担当するスタッフとして正社員1名が加えられているのみであり、甲第14号証には、なぜそのような体制の変更が必要になったのかの理由すらも記載されていない。

日食システムが、現業のスタッフではなく、支配人ないし副支配人という立場の人員を増員した理由については不明であるが、整体については、もともと日食システムが事業計画（甲6）において年額450万円で外部委託することを計画していたもの（同・25頁）を、直接雇用の従業員に担当させているに過ぎないものと推察される。このように整体の担当者を自ら雇用するのであれば、その分人件費が上昇するのは当然のことであり、他方で「整体委託費」が不要になるのであるから、必ずしも全体的な経費が増大するというものではない。日食システムは、この点を説明することなく増加した給与実績を記載した資料を糸島市に提出しており、糸島市においてこのような給与実績上昇の実態を適切に検証できていたか極めて疑わしいと言わざるを得ないが、この程度の根拠資料によって「本件契約時以降の経済情勢、社会情勢等の変化等により、

利用料金の改定をすることがやむを得ないと解される場合」と判断してもらるのであれば、本件負担付贈与契約第4条3号の負担を免れるなど実にたやすいことである。

そもそも、事業計画に謳った従業員配置によって事業の実施が可能であるかのように宣伝して移譲先に選定されながら移譲後に人員を増加し、これを理由に値上げの実施が可能となるのであれば、何のための事業者選定、何のための事業計画の審査であったのか、そして何のために定めた「負担」だったのか、まったく理解に苦しむ。

日食システムは、そのほかに「人件費高騰」の理由として、「社会全体で労働者不足がいわれて」いるといった抽象的な理由を挙げているのみであって、このような理由によって「本件契約時以降の経済情勢、社会情勢等の変化等により、利用料金の改定をすることがやむを得ないと解される」事情を認めるのが、本件負担付贈与契約第4条3号の正しい解釈、運用であるならば、本件負担付贈与契約は住民の利益を目的とした契約であるとはおよそ言うことはできない。

(ウ) 日食システムが本件値上げ2の根拠として挙げた「大規模改修等」(甲14・4頁)についてみても、そこには日食システムが実施しようとしている工事の詳細の記載はもとより、そのような工事の必要性を示す資料も一切添付されていない。特に、「大浴場の水漏れ改修(2, 500万円)」(甲14)については、糸島市による建物・設備調査点検結果(甲2)では「木の大浴場」については「防水処理、吹付塗装」「石の大浴場」については「漏水処理のうえ吹付塗装」が必要である旨指摘されており(甲2)、当然、日食システムは、同改修工事については現行の料金体系を前提として改修することを予定していた(甲6)。

また、「本館外装工事」(甲14)について、「事業計画」(甲6)においては、「木の大浴場 露天風呂外部壁」「施設外部階段・露天風呂外壁」につき、「クラック補修、吹付塗装」を行う旨記載されているのであり、甲第14号証に記載された工事内容が、本件負担付贈与契約締結時において、現行料金体系を前提として行うべき補修内容であるか否かを検討されなければならないはずである。

さらに、そこに記載された工事金額に至っては「業者からの…聞き取り」程度の裏付けに依拠したもまで含まれているようであり、この程度の根拠によって、「本件契約時以降の経済情勢、社会情勢等の変化等により、利用料金の改定をすることがやむを得ないと解される」事情が認められるのであれば、やはり本件負担付贈与契約第4条3号の負担に実効性など存在しないと云々を得ない。

加えて、日食システムは、移譲先への募集にあたって、「収支計画」として「収支は、初年度は赤字、2年目以降は70～230万円の黒字の計画（修繕・改修費用を含む、500～750万円を毎年計上。）」などと謳っていたにも関わらず（甲18）現実には平成29年度に34万2379円、平成30年度には253万7673円ほどの改修しか実施してこなかった（甲20）。

このような応募時の改修計画すらまともに履行しない不誠実な業者に対して、大規模改修の必要を理由に無償で本件施設を譲渡し、そのうえさらに、応募時に謳った改修計画も全く履行されていない状況下に、再度大規模改修の必要を理由として、本件負担付贈与契約の中核である同契約第4条3号の負担を免除し利用料金の値上げを許す、このような解釈・運用が許されるのが、本件負担付贈与契約なのであれば、もはや同契約の目的・趣旨が何であったのかすらもわからなくなってしまう。

（エ）小括

以上のとおり、本件各値上げは、本件負担付贈与契約の趣旨や締結に至る経緯から導かれる同契約第4条3号の解釈はおろか糸島市の主張する解釈をもってしても、同契約に違反するものと言わざるを得ない。

6 糸島市が解除権を行使して本件各契約にかかる物件の返還請求を怠ることが違法でないし不当であること（地方自治法242条1項）

（1）本件負担付贈与契約について

ア 本件負担付贈与契約の定め

糸島市は、本件値上げが本件負担付贈与契約第4条3号に違反するとして、同契約を解除することができる（同契約第11条2号）。

以下では、かかる解除権を行使し、日食システムに対して本件施設の返還請求を行わないことが違法でないし不当であることを述べる。

イ 返還請求をしないことが違法でないし不当であること

地方財政法は、「地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的にこれを運用しなければならない」（8条）と定めており、地方公共団体が、自ら所有する公共の財産を良好な状態に維持、管理することは地方公共団体として当然の責務であることを規定している。

また、地方自治法は、地方公共団体の一般的責務として、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、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」（2条14項）と定めている。

ここで本件についてみるに、本件施設は、糸島市健康増進計画「健康いとしま21」（甲3）において、健康づくりの拠点施設のひとつに位置づけられている

公益性の高い施設である。

また、先に述べたとおり、本件値上げは、従前どおりの料金体系で住民が利用できるという本件負担付贈与契約の根幹を揺るがすものである。

そうであるならば、糸島市としては、解除権を行使して本件施設の返還請求を行うことが、公益性の高い本件施設を最も効率的な運用及び住民の福祉の増進に資する方法であることは明らかである。

にもかかわらず、糸島市は、本件値上げという住民の利益に反する事実を黙認し、漫然と日食システムに本件施設を占有させているのであるから、解除権の行使及び本件施設の返還請求を怠る事実が違法ないし不当であることは明らかである。

(2) 本件使用貸借契約について

ア 解除権の行使及び返還請求ができること

本件使用貸借契約第11条3号には「乙が、指定期間内に使用貸借物件を指定用途に供しなくなったとき」には同契約を解除することができる旨定められ、同契約12条には、第11条各号に該当する場合には、糸島市は日食システムに対して本件使用貸借の目的物の返還を求めることができる旨定められている。

そして、上記のとおり、本件負担付贈与契約に関しては、同契約の解除権行使及び同契約の目的物の返還請求を行わなければならないのであり、同契約につきこれらの措置を行えば、必然的に日食システムは本件使用貸借契約の目的物すべてを本件使用貸借契約第2条に定める指定用途に供することができなくなる。

したがって、糸島市は日食システムに対し、本件使用貸借契約の解除権行使及び目的物の返還請求をすることができる。

イ 解除権の行使及び返還請求を怠る事実が違法ないし不当であること

そして、本件使用貸借契約の目的物は、本件施設の運営に必須のものであり、本件施設の場合と同様に、解除権を行使して目的物の返還請求を行うことが、公益性の高い本件施設を最も効率的な運用及び住民の福祉の増進に資する方法であることは明らかである。

にもかかわらず、糸島市は本件使用貸借契約の目的物を漫然と日食システムに占有させているのであるから、解除権の行使及び返還請求を怠る事実は違法ないし不当であることは明らかである。

7 結語

以上から、地方自治法第242条第1項の規定により別紙事実証明書を添え、上記の措置を請求するものである。

別紙1 譲渡物件目録（略）

別紙2 使用貸借物件目録(略)

2 本件請求書に記載された事実を証する書面

- ① インターネット上の「きららの湯」紹介記事(甲第1号証)
- ② 糸島市健康ふれあい施設 二丈温泉きららの湯移譲先募集実施要項(甲第2号証)
- ③ 健康いとしま21 糸島市健康増進計画(甲第3号証)
- ④ 糸島市行財政健全化計画【行政改革アクションプラン】(甲第4号証)
- ⑤ 糸島市健康ふれあい施設 二丈温泉きららの湯移譲応募申込書(甲第5号証)
- ⑥ きららの湯 事業計画書 日食システム株式会社(甲第6号証)
- ⑦ 第1回及び第2回 糸島市健康ふれあい施設 二丈温泉きららの湯移譲先選定委員会 議事録(要旨)(甲第7号証)
- ⑧ 糸島市健康ふれあい施設 きららの湯移譲先選定委員会委員名簿(甲第8号証)
- ⑨ 糸島市議会だよりNo.27 掲載記事(甲第9号証)
- ⑩ 負担付贈与契約書(甲第10号証)
- ⑪ 普通財産使用貸借契約書(甲第11号証)
- ⑫ 二丈温泉きららの湯ホームページ上の利用料金案内(甲第12号証)
- ⑬ 決定書「件名:日食システム株式会社からの“きららの湯”利用料金改定の申し出について(伺い)」(甲第13号証)
- ⑭ 利用料金改定申出書(甲第14号証)
- ⑮ 準備書面(8)(甲第15号証)
- ⑯ 準備書面(7)(甲第16号証)
- ⑰ 答弁書(甲第17号証)
- ⑱ 市民福祉常任委員会資料(甲第18号証)
- ⑲ 市民福祉常任委員会 会議録(平成28年4月14日)(甲第19号証の1)
- ⑳ 市民福祉常任委員会 会議録(平成28年9月7日)(甲第19号証の2)
- ㉑ 市民福祉常任委員会 会議録(平成28年7月21日)(甲第19号証の3)
- ㉒ 市民福祉常任委員会 会議録(平成28年9月12日)(甲第19号証の4)
- ㉓ 市民福祉常任委員会 会議録(平成28年9月14日)(甲第19号証の5)
- ㉔ 市民福祉常任委員会 会議録(平成28年9月20日)(甲第19号証の6)
- ㉕ 市民福祉常任委員会 会議録(平成28年11月1日)(甲第19号証の7)
- ㉖ 市民福祉常任委員会 会議録(平成29年1月20日)(甲第19号証の8)
- ㉗ 市民福祉常任委員会 会議録(平成29年4月10日)(甲第19号証の9)
- ㉘ 部門別科目残高一覧表(甲第20号証)

3 補正の求め及び補正書の受理

令和2年5月28日付けの本件請求書に一部補正を要する事項があったため、次の点について補正を求めることとし、令和2年6月12日に補正書を受理した。

- (1) 住民監査請求の対象となる行為を行った者
- (2) 住民監査請求の対象事項
- (3) 損害発生の可能性
- (4) 請求の要旨

補正書の原文より抜粋

1 「住民監査請求の対象となる行為を行った者」について

「第1 請求の要旨

糸島市長の、日食システム株式会社に対する、別紙1 譲渡物件目録記載の物件にかかる負担付贈与契約及び別紙2 使用貸借物件目録記載の物件にかかる普通財産使用貸借契約に基づく、各契約の解除権行使及び別紙1 譲渡物件目録記載の物件並びに別紙2 使用貸借物件目録記載の物件の返還請求権行使を行わないという事実は、下記の理由により違法ないし不当であり、糸島市長による財産の管理を怠る事実に該当するため、上記各権利を行使することを求める。」

2 「住民監査請求の対象事項」について

本件請求書1 2 頁以降に記載しているとおり、本件各値上げは本件負担付贈与契約第4 条3 号に違反し、糸島市長は、同契約1 1 条2 号に基づき、同契約を解除することができる。そして、同契約を解除した場合、糸島市長は同契約の目的物の返還を求めることができる。

さらに、同契約の目的物が返還された場合、日食システムは、本件使用貸借契約の目的物を「指定用途に供しなくな」るため、糸島市長は、本件使用貸借契約を解除することができ（本件使用貸借契約第1 1 条3 号）、同契約の目的物の返還を求めることができる（本件使用貸借契約第1 2 条）。

そうであるにもかかわらず、糸島市長は、本件無償譲渡契約の解除権行使並びに目的物の返還請求及び本件使用貸借契約の解除権行使並びに目的物の返還請求を行っていない。

かかる事実は、糸島市長の責務である財産管理を「怠る事実」（地方自治法2 4 2 条1 項）に該当する。

3 「損害発生の可能性」について

甲第1 7 号証9 頁のとおり、別紙1 譲渡物件目録1 （1）記載の本館は平成1 5 年2 月1 5 日に、別館は平成2 1 年1 1 月3 0 日にそれぞれ竣工しており、総工費が8 億3 0 0 0 万円、本館及び別館の固定資産税評価額は2 億7 0 0 0 万円である。

また、別紙1 譲渡物件目録1 （2）ないし（4）記載の物件は、上記本館及び別館と一体となって財産的利益を生み出すものであり、また、各物件単体においても財産的価値を有するものである。

さらに、別紙2 使用貸借物件目録記載の物件も、宅地又は鉱泉地であり、不動産としての価値を有することは明らかである。

これら財産的価値のある不動産・設備・商標権を、本件負担付贈与契約に違反し、本来であれば別紙1 譲渡物件目録及び別紙2 使用貸借物件目録記載の物件を所有又は利用する権限がないはずの日食システムに所有又は利用させること自体が、糸島市による上記不動産等の所有及びその所有権に基づく利用・処分を困難ならしめるのであり、その意味で糸島市には経済的損害が生じるということが出来る。

4 請求の要旨

上記1のとおり。

第4 請求の要件審査

本件請求は、所定の形式的要件は具備していると認められるものの地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条第1項に規定する要件を具備しているか慎重に判断する必要があるため、一部について補正を求めるとともに、請求者の主張は違法又は不当に財産の管理を怠る事実にあたるものとして請求しているものと認め、令和2年6月3日付けで監査委員の合議により受理を決定し、本件監査の実施に併せて同項に規定する要件を具備しているか否かを引き続き審査することとした。

第5 監査の実施

1 請求者の証拠の提出及び陳述

法第242条第7項の規定に基づき、令和2年6月17日に証拠の提出及び陳述の機会を設けたが、同月11日に請求者から陳述は行わない旨の書面の提出を受けた。また、新たな証拠の提出もなかった。

2 監査の対象事項

本件請求の要旨等を勘案し、監査対象事項を次のとおりとした。

(1) 住民監査請求の対象となる財務会計上の行為への該当性

糸島市（以下「市」という。）が、平成29年1月30日に、日食システム株式会社（以下「日食システム」という。）との間で締結した「糸島市健康ふれあい施設 二丈温泉さららの湯」（以下「本件施設」という。）に係る負担付贈与契約（以下「本件負担付贈与契約」という。）及び普通財産使用貸借契約（以下「本件使用貸借契約」という。）に基づく解除権の行使並びに本件負担付贈与契約に定める譲渡物件（以下「本件建物等」という。）及び本件使用貸借契約に定める使用貸借物件（以下「本件土地」という。）の返還請求を行わないことが財務会計上の行為としての財産の管理を怠る事実にあたるか。

(2) 財務会計上の行為にあたる場合の市の損害発生の有無

本件負担付贈与契約及び本件使用貸借契約（以下「本件各契約」という。）に基づく解除権の行使並びに本件各契約に基づく本件建物等及び本件土地の返還請求を行わないことによって、市に財産的損害が発生しているか又はそのおそれがあるか。

(3) 財務会計上の行為に当たる場合の違法性又は不当性の有無

本件各契約に基づく解除権の行使並びに本件建物等及び本件土地の返還請求を行わない行為に糸島市長（以下「市長」という。）の裁量権の逸脱又は濫用のある違法性又不当性があるといえるか。

3 監査の対象部局

健康増進部健康づくり課
議会事務局議事課

4 監査の方法

法第242条第5項及び糸島市監査基準（令和2年糸島市監査委員告示第4号）に基づき、令和2年6月29日、健康づくり課の職員から事情聴取を行った。また、同年7月3日付けで、次のとおり意見陳述書の提出があった。

意見陳述書

請求者が主張する違法性・不当性について、本件契約に基づく返還請求を行っていないことが不当でないことを次のとおり陳述します。

記

第1 値上げに関する相談について

令和元年8月上旬頃、日食システムから市に対し、10月1日の消費税増税にあわせて利用料金を改定したい旨の申し出があり、値上げの必要性、値上げ幅の理由について文書での提出を求めたところ、日食システムから甲14が提出され、本件契約第4条第3号に違反しないかとの相談を受けた。

料金改定の理由については、従業員の人件費が増加していること、大規模改修が必要となったがオリンピック需要の影響で施設を修繕するための資材価格・人件費が高騰していること、同年10月1日からの消費税増税などとされていた。また、料金の改定は、本来160円程度の値上げが必要であるが、企業努力によって値上げ幅を100円としたいとのことであった。

市としては、利用料金改定の理由や根拠が整理されたうえで申し出があったことから、具体的な検討を開始することとした。

第2 本件契約第4条第3号の解釈について

本件契約第4条第3号は、譲渡後5年間は本件契約時点での利用料金を維持することを求めるが、併せて「消費税増及び入湯税等による要因」による利用料金の改定を許容する旨も規定している。

今回の値上げが契約に違反しないかどうかは、契約に違反するとして値上げを認めなかった場合に法的リスクがあるか、すなわち最高裁判所の判例（最高裁平成22年10月14日判決）によれば、契約の解釈については、契約の当事者が契約の文言をどのような

趣旨でとらえていたかにかかわらず、裁判所の合理的な解釈によるとのことから、日食システムが今回の値上げの事由は「等」に含まれるので契約に違反しないと裁判で主張した場合に裁判所がその主張を認める蓋然性があるかという予防的法務の見地から検討することにした。

文言としては、「等」が消費税増及び入湯税に類するものと読めるが、事情の変更いかににかかわらず消費税増及び入湯税に類するもの以外の事由では絶対に利用料金を変更することができないとすると、物価の大幅な上昇など料金の改定を認めるべき事由も認めないことになり、日食システムの経営判断を過度に制約して不当に過度な負担を課すことになって不合理なので、「等」は消費税増及び入湯税に類するものに限られ、それ以外の事由は一切認めないという趣旨であると裁判所が解釈する蓋然性は低いと考えた。

もっとも、「等」が消費税増及び入湯税に限られないとしても、利用料金の金額の維持を規定した本件契約第4条第3号の趣旨を損なうような、恣意的で無限定な料金の改定を安易に認める趣旨と解釈されることはないと考えた。

すなわち、市が本件無償譲渡を選択したのは、民間に事業譲渡することにより、民間のノウハウや工夫を活用することにより、売り上げ増加やコスト削減をして、住民に安定して本件施設のサービスを提供することを期待したからである。しかるに、市が現実の状況を見無視して一切利用料金の改定を許さないという過度な制約を日食システムに課した結果、本件施設による売り上げが主な収入源である日食システムの経営が悪化し、サービスの低下や廃業の事態を招いてしまえば、民間移譲した趣旨を損なうことになり、まさに本末転倒である。

そもそも、料金の値上げを解除事由の一つとした趣旨は、受贈者に不当な利益を得させ、結果として市民に不当な負担を負わせることを防止するためである。しかるに、経営努力では対応できないコスト増加が発生したような場合については、値上げを認めても受贈者が不当な利益を得ることにはならない。

以上の理由から、「等」は将来的な経済情勢、社会情勢、経営環境等の変化等により利用料金の改定をすることがやむを得ないと解される場合には例外的に値上げを許容することもあり得ることを規定する趣旨であると解釈することが契約の合理的な解釈であると裁判所が判断する蓋然性が高いと考えた。

市は、「等」が消費税増及び入湯税に類するものに限定されるのか、或いは、やむを得ない場合が含まれるのか、裁判所がどのような判断を下す可能性が高いのかを検討した上、顧問弁護士にも確認を行ったが、本件契約違反を理由に値上げを認めないとするのは、相当のリスクがあると判断し、値上げについては容認せざるを得ないと判断したものである。

第3 解除事由に該当するか否かの検討について

1 日食システムが利用料金改定の理由としてあげたのは、①人件費の高騰、②サービ

ス維持のために必要な改修工事の費用増大、③消費税の増加であった。また、改定額は100円であるが、将来的な経済情勢、社会情勢、経営環境等の変化等により利用料金の改定をすることがやむを得ないと解される場合に該当すると裁判所が判断する蓋然性について検討した。

2 市が、日食システムから受けた説明内容の概要は、以下のとおりである。

(1) 人件費の高騰について

① 日食システムの説明

「平成29年より、最低賃金が765円・789円・814円と賃上げとなり、本年度もまた最低賃金のアップ(26円)が決定し、時給840円となり実施しなければなりません。」「きららの湯の運営にかかる従業員は平成31年3月現在で、正社員7名パート従業員16名で行っています。」「最近では社会全体で労働者不足がいわれられており、従業員を確保していくためには給与等の見直しなどの必要もあります。今後も、人件費高騰は避けて通れないと考えます。」との説明がなされた(甲14の3頁目「改定の根拠 ①人件費高騰」の項目)。また、本件施設の運営にかかる人件費の負担額について、プレゼン時に想定していた人件費と比較して、平成29年度は586,000円、平成30年度は2,781,000円超過しており、令和元年以降も平成31年度と同じ社員数を継続して雇用する場合には、令和元年度は3,944,000円、令和2年度は4,858,000円超過する見込みである旨の説明がなされた(甲14の4頁目「改定の根拠 ①人件費高騰」の「従業員給与・賞与費用のプレゼン時計画との差異」の項目)。

② 市の検討結果

福岡県における最低賃金は、平成28年度765円、平成29年度789円(前年度比3.2%上昇)、平成30年度814円(前年度比3.2%上昇)、令和元年841円(前年度比3.2%上昇)。なお、日食システムの説明では840円になるが、実際には841円である。)と推移しており、上昇傾向にあることが認められるし、上昇率も近年は過去と比較して高い傾向にあった。

また、日食システムに限らず、糸島市内においても高齢化に伴う労働者不足等が原因で人材確保に苦慮している事業所は少なくないと思われ、最低賃金を遵守するのは当然として、それ以上の賃金上昇を含めて想定しておくことは合理的な経営判断の範囲と思われた。

また、甲6・17頁の「8.事業計画に対しての従業員配置予定数」と甲14・3頁の「人件費高騰について」を比較すると、「副支配人兼営業」1名、「整体」1名が増加している一方、館内管理は午前・午後とも「3～4人」から「2人」に減少し、総人数としては変更がない。

このような人員体制の変更の必要性を日食システムに確認したところ、支配人の補佐を行うとともに、温泉、食事処及び宴会施設の利用促進として営業活動に

力を入れ、利用者数を増加させる目的で「副支配人兼営業」を置いた。「整体」については、事業計画（甲6・25頁）に「整体委託料」として4,500千円を計上していたが、実際には平成29年4月から同年7月までは整体を委託していなかった。同年8月に、利用者のサービス向上の目的で整体担当者の募集を行い、採用したものである。人件費の経費節減として、館内管理を3～4名としていたが、2名体制で対応することとし、経営努力をしていることが汲み取ることができた。

このようなことから、人件費の上昇は、料金改定の合理的な理由にあたりと判断したものである。

- ③ なお、請求者は、このような事態は本件契約当初から予見できた旨主張するが、実際には人件費の推移を具体的に予測することは困難である。また、そもそも本件無償譲渡時点での利用料自体が、将来的な人件費の変動を考慮して設定されていたわけではない。仮に市が本件施設の経営をしていたとしても、人件費の高騰を一つの理由として利用料金の改定をする可能性がなかったとは言い切れない。人件費が上昇し、それを吸収できる財務状態にないという場合に、それを単なる日食システムの経営努力不足や同社の経営判断の誤りとするのは結果責任を負わせるに等しく、酷である。

(2) サービス維持のために必要な改修工事の費用増大について

① 日食システムの説明

「今後、更なる利用者の維持拡大を図っていくためには、利便性向上のための設備投資が必要です。」「具体的には、お客様が安全かつ快適にご利用いただけるための施設、環境の整備、外装、内装の工事などを行っていきたいと考えます。」との説明がなされた。具体的な工事としては、(i) 本館空調関連の全交換 3,000万円、(ii) ボイラー交換 700万円、(iii) 水量半減による井戸の新設 800万円、(iv) 大浴場の水漏れ改修 2,500万円、(v) 本館外装工事 2,000万円、(vi) 別館内装改装工事 800万円、を検討しているとの説明がなされた（甲14の4頁目「②大規模改修等について」の項目）。計9,800万円。

② 市の検討結果

ア 日食システムは、本件無償譲渡を受けるに当たって修繕計画をたてているが（甲6）、前記の工事は現行料金体系で対応可能な範囲において軽微な維持補修工事を挙げているものである。請求者は、「平成29年度には34万2,379円、平成30年度には253万7,673円ほどの改修しか実施してこなかった」（措置請求書19頁）と主張するが、甲20の「修繕費」の項目だけ見ればその通りであるが、経費節減のために応急的に対応可能な補修を社員が行うこともあり、備品消耗品費にも材料費等が含まれている。

甲14の改修工事計画は、具体的に記載されている事業計画（甲6）の改修

計画の内容には含まれていない工事である。日食システムの趣旨としては、緊急に工事を行う必要があるというものではないが、施設の老朽化と利用者が安全かつ快適に利用してもらうために近い将来、工事を必ず行わなければならないと考えているものであり、その積立をしていく必要がある、という趣旨とのことであった。

イ もちろん、日食システムも本件無償譲渡を受けるにあたっては「設備の状況は経過年数によって変化することが想定されるため、施設移譲後は改めて設備点検を行い、保守計画を作成の上、適宜改修・修繕を実施していく。」としており、一定の積み立てを計画していたと考えられる。

ウ しかしながら、最低賃金の増額や高齢化等に伴う労働者不足、東京オリンピック需要等により、とりわけ平成31年3月以降の工事費用が高騰しており、今後もさらにその傾向は続くと思われた。

このため、このままでは利用者の安全や快適な利用のために必要な改修工事費用に向けた積立ができず、必要な工事ができないおそれがあると判断した。

この点についても前記の人件費の上昇と同様、工事費用の増大を吸収できる財務状態にない場合に、それを単なる日食システムの経営努力不足や同社の経営判断の誤りとするのは結果責任を負わせるに等しく、酷である。

(3) 消費税の増加について

令和元年10月1日から消費税率が8%から10%に改定されることは公知の事実である。

(4) 年間の利用者数

平成28年度16万2,591人、平成29年度14万5,619人、平成30年度14万650人、と減少傾向にあり、当初の日食システムの計画を下回る状況が続いている（甲14・2頁「2 利用者数の状況」の項目）。

利用者減少の原因としては、同業他社との競争等複合的な要因が考えられ、単に日食システムの営業努力不足が原因と決めつけることはできない。

(5) 本件施設が市に返還された場合の検討

仮に値上げを認めず、日食システムの経営状況が悪化し、本件施設が糸島市に返還されるような事態となった場合、糸島市にとっては、固定資産税及び入湯税分の収入が減少し、土地の賃借料を負担することになる。加えて、本件施設を運営していくための運営費や大規模改修費といった単独事業費が必要となると考えられる。

また、返還された場合、一定期間は施設を閉鎖せざるを得ず、市民にとっては、健康増進機能を有する本件施設のサービスの提供そのものが危ぶまれる事態となることは必至である。そのような事態を招くことこそ、住民福祉を低下させることになる。

加えて、本件施設の無償譲渡及び本件用地の無償貸付け（市が所有する土地に限

る。)は、市民の健康増進のため、本件施設の従前の機能を維持しつつ、民間にその運営を委ねるとともに、市が負担してきた多額の財政負担を削除し、新たな収入を確保するという意味において、公益性が損なわれることになる。

(6) その他の検討事項

以上の他、日食システムが営業努力を怠っているのに安易に値上げにより収支の改善を図ろうとしてないことを確認する趣旨で、今後の事業計画についても併せて提出を受けた(甲14の5頁目～「4 現状の取組と今後について」の項目)。市は、日食システムは可能な限りの営業努力はしており、それでも営業努力だけではカバーできない経費負担の増加があることから本件料金改定の申請に及んだものと判断した。

(7) 値上げの幅についての検討

甲14が提出された当時、市は値上げに係る試算を行うこととした。甲14の2頁「2利用者数の状況」の「利用者数のプレゼン時計画との差異」に、移譲後10年間におけるプレゼン時の利用者数計画と平成29年度及び平成30年度実績から見込まれる10年間の利用者計画を掲載している。

試算は、令和元年10月1日からの値上げの是非を検証することが目的であるため、令和元年度のプレゼン時利用者数176,887人を2で除し(小数点第1位四捨五入)88,444人とし、令和2年度から令和8年度までは計画人数を用いて、令和元年10月1日から令和8年度におけるプレゼン時の利用者合計人数1,356,017人(A)を求め、同様に、見込まれる同期間の利用者の合計人数1,116,500人(B)を求めた。

利用者数の算出と同様に、甲14の4頁の「従業員給与・賞与費用のプレゼン時計画との差異」について、令和元年10月1日から令和8年度におけるプレゼン時の人件費合計は204,945千円で、最低賃金の上昇等を加味した同期間の見込まれる人件費合計は247,325千円で、その差額(人件費高騰分)は42,380千円(C)である。

また、甲14の4頁の「②大規模改修等について」の表に掲げる1から7までの改修費の合計金額は9,800万円であるが、同ページ記載の「集客のための広告宣伝費や販売促進活動」費として200万円を加え、必要となる経費を1億円(D)として、値上げ幅について検討を行った。計算経過及び結果はおおよ次のとおりである。

	プレゼン時計画	見込計画
人件費高騰分①	42,380千円(C)÷1,356,017人(A) ≒31円	42,380千円(C)÷1,116,500人(B) ≒38円
大規模改修等②	新たに必要となる経費であるため0円	1億円(D)÷1,116,500人(B) ≒90円
引上げ額合計 (①+②)	31円(E)	128円(F)
現行料金(税抜き)	500円÷1.08=463円(G)	

消費税を加味した 引上げ額	(31円(E) + 463円(G)) × 1.1 = 543円	(128円(F) + 463円(G)) × 1.1 = 650円
------------------	---	--

上表の結果から、見込計画においては、現行料金 500 円から「150 円」の値上げが必要となる結果となったが、甲 14 の 5・6 頁のとおり、地域活性化や健康づくり事業の拡大を図り、営業宣伝活動に注力して利用者数の増加を目指していること等を総合的に勘案し、値上げ幅を 100 円に抑制すべきとの結論に至ったものである。

値上げの額や利用者数の推移、前記の必要経費の額等に鑑みると、日食システムが過大な利得を得ることになるとは考えられず、必要かつ合理的な範囲である。

- 3 以上のとおり、市は、①前記の事情は日食システムの経営努力不足が原因とは言えないコストの増加であると評価できること、②いずれの事情も一時的なものではないこと、③今後必要となる大規模改修工事を適切に実施できないと、利用者に安全や快適な利用が損なわれるおそれがあること、④値上げ幅等の事情を総合考慮した結果、今回の利用料金の改定はやむを得ないもので、本件契約第 4 条第 3 号が定める例外的に利用料金の改定が認められる場合に該当するものと裁判所が判断する蓋然性が高いと判断した。

市は、「等」が消費税増及び入湯税に類するものに限定されるのか、或いは、やむを得ない場合が含まれるのか、今回の事由が「等」に含まれるのかについて裁判所がどのような判断を下す蓋然性が高いのかを検討した上、顧問弁護士にも確認を行った。

契約の解釈について法的なリスクを検討した結果、今回の値上げの事由が「等」に含まれると裁判所が判断する蓋然性が高いことから、今回の値上げを契約に違反するとして認めないことは相当な法的なリスクがあるという判断に至ったものであり、その判断に基づいて値上げを認めて解除権を行使しないことは違法ではない。

なお、本件契約第 11 条は、市は「契約を解除することができる。」と定めているが、実際に契約の解除をするかどうかについては、当事者である市の裁量に委ねられている。

仮に本件契約を解除して市が日食システムから本件施設の返還を受けても、民間企業が値上げをせずに営業を継続することが困難であると判断した施設を、市が料金の額も含めてそれまでと同じサービスを維持して経営できるとは到底考えられず、かえって市民にとって不便を強いる結果になるおそれがあること等の事情に鑑みれば、契約の解除をしないという判断は、市の合理的な裁量の範囲内である。

第 4 ロッカー代の徴収について

本件契約第 4 条第 3 号に定めている施設は、本件契約の別紙 2 に掲げるとおり、温泉浴室及び健康流水浴プールであり、ロッカーは対象とされていない。

また、維持することとなっている金額は入湯料であり、ロッカー使用料は対象とされ

ておらず、従前は無料であったロッカーの使用料を維持することを受贈者の負担としていないし、ロッカーの使用料を徴収してはならないという定めもない。

本件契約の文言に違反していない行為を理由に、契約に違反しているものとして契約を解除することは法的なリスクがある。

日食システムがロッカー使用料として10円を徴収するに至ったのは、利用者がロッカーや靴箱の鍵を勝手に持ち帰ったりすることによってロッカーが使用できなくなるのを防止したり、壊れた鍵を修繕して鍵がかけられるようにして靴などが盗まれるのを防いだりするためである。ちなみにロッカールームの改修費として、靴箱への鍵を取り付けと、脱衣室のロッカーには鍵は付いていたものの、施錠時に100円を入れ開錠時に100円が戻ってくる形式だったのを、コインを必要としない形式へと鍵部分の取替作業を行い、100万円程度必要であったと説明を受けている。ロッカー使用料は目的のために必要な程度の金額を徴収するもので、無償譲渡の趣旨に反するものでもない。

よって、日食システムがロッカー使用料として10円を徴収していることは本件契約に違反しないものとして契約を解除しないことは違法ではない。

第5 本件土地の賃貸借契約について

利用料金の値上げは、本件契約第4条第3号に違反せず、本件土地の使用貸借契約の目的物は契約で定められた目的及び用途に従って適切に使用されており、日食システムに漫然と占有させているものではない。請求者が、本件契約に違反したとの主張に基づき、本件施設の返還を求め、指定の用途に供しなくなることをもって、本件土地の使用貸借契約の解除を求めることは失当であり、飛躍した論理であると言わざるを得ない。

第6 結論

以上のことから、本件値上げやロッカー使用料の徴収について裁判所が契約に違反しないと判断する蓋然性が高いことから契約を解除することは相当の法的なリスクがあると判断し、その判断に基づいて本件値上げやロッカー代の徴収を契約に違反しないものと認めて契約を解除しないことは違法ではない。

なお、負担付贈与契約の解除権は負担の履行を求めたにもかかわらずそれを履行しない場合に初めて発生するものである。請求者は負担付贈与契約の解除権があるにもかかわらずそれを行使しないことが違法であると主張しているが、負担の履行を求めたにもかかわらず日食システムがそれを履行しなかったという事実はないので負担付贈与契約の解除権はいまだ発生しておらず、請求者の請求は失当である。

第6 監査の結果

1 確認した事実

監査の対象事項に関する事実関係等について、監査の対象部局である健康づくり課の職員から事情聴取を行うとともに、関係書類等の提出を求め、次のとおり確認した。

なお、議事課については、資料の提出を求め、請求者から提出された甲第19号証

の1から甲第19号証の9までの会議録が真正であることを確認した。

(1) ロッカーに係る料金の値上げについて

ロッカーに係る料金については、ロッカールームの改修費用として10円を徴収するものではなく、ロッカー鍵の保全目的のために利用者から徴収するものであり、令和元年7月17日から使用料として10円を徴収していることを確認した。

なお、ロッカーに係る料金については、本件負担付贈与契約の別紙2に掲げる施設の利用料金に含まれないことを確認した。

(2) 入湯料の値上げについて

日食システムから市に対し、令和元年10月1日の消費税増税にあわせて利用料金を改定したいとの申し出があり、市は、これを受けて値上げの必要性、値上げ幅の理由について文書の提出を求め、本件負担付贈与契約に規定する解除事由に該当するか否かについて検討を加えた上で、同年9月2日に利用料金の値上げの容認を決定し、同年10月1日から本件負担付贈与契約の別紙2に掲げる各施設の利用料金がそれぞれ100円値上げされたことを確認した。

(3) 現行の料金体系を前提とした改修工事について

日食システムが本件建物等の譲渡を受けるに当たり提出した「きららの湯 事業計画書 日食システム株式会社」(甲第6号証)にある施設の改修計画(以下「当初の改修計画」という。)は、現行料金体系で対応可能な範囲の維持補修工事を示したものであり、日食システムが利用料金の改定に当たって提出した「利用料金改定申出書」(甲第14号証)にある改修工事の内容は、当初の改修計画には含まれていない工事であること、また、本件負担付贈与契約に係る前提条件ではないことを確認した。

2 監査委員の判断

請求者が主張する財産の管理を怠る事実に係る監査委員の判断は以下のとおりである。

(1) 住民監査請求の対象となる財務会計上の行為への該当性

本件請求において請求者は、本件負担付贈与契約に反する利用料金の値上げという契約を解除すべき事由があるのに解除権を行使して本件建物等の返還請求を行うことを怠り、本件負担付贈与契約の解除により本件建物等が返還された場合は、本件土地を本件使用貸借契約で指定された用途に供しなくなるのであるから本件使用貸借契約を解除でき、本件土地を返還させることができるのにこれを怠っていることが財産管理を怠る事実と該当すると主張しているものである。

請求者の主張する行為が住民監査請求の対象となる行為というには、法第242条第1項に規定する要件を満たす必要があるところ、同項に規定する要件については、次の判例がある。

平成2年4月12日最高裁判所第一小法廷判決抜粋

法242条の2に定める住民訴訟は、地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とし、その対象とされる事項は法242条1項に定める事項、すなわち公金の支出、財産の取得・管理・処分、契約の締結・履行、債務その他の義務の負担、公金の賦課・徴収を怠る事実、財産の管理を怠る事実に限られるのであり、右事項はいずれも財務会計上の行為又は事実としての性質を有するものである。

(中略) 上告人らの行為の性質について検討するに、上告人らの行為は、路線が認定され、道路の区域も決定された市道予定地の一部に当たる本件土地を含む土地につき道路状の形状にするため請負人をして道路建設工事を行わせる旨の工事施行決定書に決裁をし、その後、市長職務代理者と〇〇建設との間に締結された本件契約に基づき、〇〇建設をして本件土地につき道路建設工事を行わせたというものであるから、上告人らの右行為は、市道予定地を道路状の形状にすることにより道路整備計画の円滑な遂行・実現を図るという道路建設行政の見地からする道路行政担当者としての行為(判断)であって、本件土地の森林(保安林)としての財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の財産管理行為には当たらないと解するのが相当である。

この判例は、財務会計上の行為又は事実としての性質を有しないところの一般行政上の行為又は事実は、住民訴訟の対象とはならないことを判示したものである。

つまり、住民監査請求の対象となる行為は、財産的価値の維持・保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の行為である場合に限って財産の管理を怠る事実該当するものであることを示している。

本件請求についてみると、まず、本件負担付贈与契約に基づく解除権の行使及び返還請求権の行使について、本件建物等の受贈者である日食システムの負担すべき事項を規定する負担付贈与契約第4条第3号には、「施設の利用料金については、消費税増及び入湯税等による要因を除き、指定開始日から5年間は、別紙2利用料金表の金額を維持すること。」とされていることから、利用料金の値上げがあった場合、市は、同号の「消費税増及び入湯税等」に当たるか否かについて検討し、その要因が「消費税増及び入湯税等」の例外的要因に当たらないと判断したときは、履行の請求を行った上で、なお履行がないのであれば、請求者が主張するように同契約を解除し、本件建物等の返還請求を行うことは可能である。

しかしながら、市は、日食システムからの本件負担付贈与契約に規定する利用料金の値上げの申し出について、前記第5「4 監査の方法」に記載した「意見陳述書 第3」にあるように、契約締結後の社会経済情勢の変化、本件建物等が返還された場合の市の財政負担、継続的な市民サービスへの影響等の諸般の事情を政策的見地から総合的に考慮した上で、利用料金の値上げの要因が本件負担付贈与契約の解除事由には当たらないと判断している。

このような解除権を行使するか否かの判断については、市の行政目的を達成するための合理的な市長の裁量に委ねられるべきであって、その判断は行政管理上のものであり、財産的価値に着目してその価値の維持及び保全を図る財務的処理を直接の目的とする財務会計上の行為又は事実としての性質を有しないといえる。

さらに、法第237条第1項では、「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金とされ、法第240条第1項では、「債権」とは、金銭の給付を目的とする地方公共団体の権利とされているところ、本件建物等については、市は所有権を有していないことから公有財産とは判断できず、本件負担付贈与契約に基づく解除権及び返還請求権については、いずれも金銭の給付を目的とするものではなく、債権とは判断できない。この点においても、住民監査請求の対象となる市の財産であるとはいえない。

したがって、請求者が主張する本件負担付贈与契約に基づく解除権の行使及び本件建物等の返還請求をしないという行為は、財務会計上の行為としての財産管理行為を怠るものには該当しない。

次に、本件使用貸借契約については、健康増進機能を有する本件施設のサービス提供が維持されるよう同契約第2条において用途を定めて、公有財産である本件土地を無償で貸し付けているものであるが、本件使用貸借契約に基づく解除権及び返還請求権の行使については、実質的には本件負担付贈与契約の解除権及び返還請求権の行使と一体としてとらえるべきものであり、その判断は、本件負担付贈与契約と同様に、財産的価値に着目してその価値の維持及び保全を図る財務的処理を直接の目的とするものではなく、行政管理上のものであることから、財務会計上の行為には該当しない。また、本件使用貸借契約に基づく解除権及び返還請求権については、いずれも金銭の給付を目的とするものではなく、債権とは判断できない。

以上のことから、本件請求は、前記第5「2 監査の対象事項(2)(3)」について判断するまでもなく、住民監査請求としては不適法であると判断する。

第7 結論

本件請求についての監査結果は、監査委員の合議により次のように決定した。

本件請求で請求者が主張する本件各契約に基づく解除権の行使及び返還請求を行わない行為は、前記第6「2 監査委員の判断」のとおり、財務会計上の行為とは認められず、法第242条第1項に規定する要件を欠くため、これを却下する。