

## 新監査公表第 3 号

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 242 条第 4 項の規定により，住民監査請求に係る監査を行ったので，監査結果を次のとおり公表します。

平成 19 年 11 月 26 日

新潟市監査委員	小原克己
同	山崎隆夫
同	青木千代子
同	阿部紀夫

### 第 1 監査の結果

監査委員合議の結果，本件請求には理由がないと認め，請求を棄却します。

### 第 2 請求の内容

#### 1 請求の提出日

平成 19 年 9 月 5 日

#### 2 請求の受理

本件請求については，法第 242 条第 1 項に規定する要件を備えているものと認め，平成 19 年 9 月 5 日付で受理しました。

#### 3 請求の主張の要旨

措置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明する書面並びに請求人の意見陳述から，請求の要旨を次のように理解しました。

##### 主張事実

ア 社会福祉法人とよさか瑞穂会が経営する私立つくし保育園は，旧豊栄市の市有財産である葛塚中学校跡地（新潟市豊栄東栄町 1 丁目 1 番 93 外 1 筆（当時））に隣接していたが，同法人が保育園々舎の老朽化と園地の手狭なことを理由として，葛塚中学校跡地に移転を希望していることを受け，平成 17 年 3 月 1 日，豊栄市長小川竹二氏はとよさか瑞穂会理事長桑野誠司郎氏と覚書を交わし，葛

塚中学校跡地の一部 2,094.87 平方メートルと、とよさか瑞穂会がつくし保育園敷地として使用し所有する同面積の土地(新潟市豊栄東栄町 2 丁目 1 4 番 1 3 (当時))を交換することとした。さらには、とよさか瑞穂会が交換で得る土地では保育園移転に面積が不足するため、ここに接する市有地(新潟市豊栄東栄町 1 丁目 1 番 9 4 外 1 筆(当時))905.20 平方メートルを規格どおりの形状にて、旧豊栄市がとよさか瑞穂会に無償貸付することとし、新潟市と合併後の平成 18 年 10 月 10 日から 30 年間の長期間に亘り、土地使用貸借契約を締結した。

イ これらの事実経過に遡ること、平成 15 年 9 月 30 日、10 月 27 日及び 11 月 21 日ほかに、葛塚中学校跡地利用市民懇談会が開催され、跡地の利用方法に関して、まちづくりの観点から、市民団体、NPO 法人等の市民参画を取り入れた意見交換が行われた。その場では、土地を交換してつくし保育園を葛塚中学校跡地へ移築することに賛成する意見は皆無であり、むしろ反対意見が大勢であった。賛成意見のない状況で、つくし保育園を認容した進行に批判意見が出、更には市長の独断に抗議意見があったにもかかわらず、実行に移された。

また、平成 15 年 5 月 8 日から平成 16 年 9 月 2 日までの間に、豊栄市の関係部署及び市会議員による庁内策定委員会等の各種検討委員会が行われ、庁内会議では市議会議員を交えた協議がなされ、つくし保育園の経営利益を考慮した発言が散見されるとともに、平成 16 年 4 月 26 日の豊栄市議会総務常任委員会協議会において保健福祉担当課長が「私立保育園の改築については、私立保育園と市長の約束事であるので、改築年度は譲れないとして、新潟市の理解を得ている」と権力者意向を明言し、跡地利用市民懇談会の示す合理的な跡地利用は完全に無視されるに至った。

このことにより、小川竹二旧豊栄市長のとよさか瑞穂会への便宜供与の悪意が証明されている。

ウ 葛塚中学校跡地は 9,300 坪在り、その隣接地には中央公民館、市立図書館、ふれあいセンターなどの公共施設が既に存在していた区画地である。更に今後も市民文化会館などが建設計画されている、全市民が利用する公共集積地である。

葛塚小学校と葛塚東小学校の 2 つの小学校区を中心とした 18 歳未満の少年を対象に大型児童センターを計画しながら、それを公共集積区画から締め出し、一部町内の利用者限定した、それも私立保育園と交換して設置することには何の合理性もなく、全市民が受けるべき公共施設の一体的利用を損なうものであった。

#### 個別外部監査契約に基づく監査の実施

より高い見識と高度専門知識による判断を要望し、監査委員の監査に代えて個別外部監査契約に基づく監査によることを求める。

#### 措置請求

不当に交換した土地に附帯した本件土地使用貸借契約は無効が原則と判断され、その原則に沿った措置を求める。

### 第3 監査の実施

はじめに、請求人の求める個別外部監査契約に基づく監査を実施しないことの断りを申し述べます。

個別外部監査につきましては、監査委員が、個別外部監査によることが相当であると認めた場合に実施するものと判断しますが、本件請求が財務会計上の行為のうち市有財産の貸付に係るものであり、その違法性や不当性を検証するにあたり、特に外部の者による専門的な知識や判断を必要とする事案とは認められません。よって本件請求については、法第242条第1項の規定に基づく監査委員の監査を実施しました。

#### 1 監査対象課

北区健康福祉課及び総務課

#### 2 監査の方法

関係書類の監査を行い、関係職員から事情を聴取しました。

#### 3 請求人の陳述

法第242条第6項の規定に基づき、平成19年10月4日に請求人に証拠の提出及び陳述の機会を設け、請求人が陳述を行いました。その際、同条第7項の規定に基づき、北区健康福祉課及び総務課の職員を立ち合わせました。

#### 4 監査対象事項の決定

新潟市が本件土地使用貸借契約を締結したことについて、「違法又は不当な契約と認められるか」を監査対象としました。

#### 5 事実関係の確認

監査対象事項に関する関係書類等の監査の結果、次のような事実関係を認めました。

#### とよさか瑞穂会について

とよさか瑞穂会は、保育所であるつくし保育園を設置経営する社会福祉法(昭和26年法律第45号)に基づく社会福祉法人である。

#### 土地の等積交換及び土地無償貸付に関する覚書について

平成17年3月1日、当時の豊栄市長小川竹二氏は、とよさか瑞穂会理事長桑野嘉子氏との間に「(仮称)豊栄児童センター建設用地に関する覚書」を交わした(本件請求の主張には、当時のとよさか瑞穂会理事長は桑野誠司郎氏とあるが、実際は桑野嘉子氏である)。

その内容は、旧豊栄市が当時のつくし保育園敷地を児童センター建設用地に選定し、とよさか瑞穂会がこれを承諾する代わりに、これと等面積の葛塚中学校跡地内の市有地をつくし保育園の移転先用地として土地交換を行うものであり、また、交換した土地ではつくし保育園の移転用地として面積が不足するため、そこに隣接する市有地を旧豊栄市が無償貸付するというものである。土地交換の時期は、とよさか瑞穂会が保育園を移転新築するために必要な時期とされ、交換又は貸付の対象となった土地の表示は以下のとおりである。

#### ア とよさか瑞穂会が交換に供する土地

所在及び地番(当時)	地目	地積
豊栄市東栄町2丁目14番13	宅地	2,094.87 m <sup>2</sup>

#### イ 豊栄市が交換に供する土地

所在及び地番(当時)	地目	地積
豊栄市東栄町1丁目1番93	宅地	2,071.45 m <sup>2</sup>
豊栄市東栄町1丁目1番101	宅地	23.42 m <sup>2</sup>
合 計		2,094.87 m <sup>2</sup>

#### ウ 豊栄市が無償貸付する土地

所在及び地番(当時)	地目	地積
豊栄市東栄町1丁目1番94	宅地	856.77 m <sup>2</sup>
豊栄市東栄町1丁目1番100	宅地	48.43 m <sup>2</sup>
合 計		905.20 m <sup>2</sup>

#### 土地交換について

本件覚書に基づき、平成18年3月30日に新潟市長は、とよさか瑞穂会理事長桑野誠司郎氏との間に土地交換の契約を締結し、その翌日に所有権移転登記が

なされた。

#### 土地使用貸借契約について

また、本件覚書に基づき、平成 18 年 10 月 6 日、新潟市長を貸付人とし、とよさか瑞穂会理事長桑野誠司郎氏を借受人とする土地使用貸借契約が結ばれ、その貸付期間は、平成 18 年 10 月 10 日から平成 48 年 10 月 9 日までの 30 年間である。とよさか瑞穂会は、契約に定める用途指定に沿って当該土地にて平成 19 年 3 月からつくし保育園を経営している。

#### 土地の概要について

新潟市が交換に供した土地、及び無償で貸し付けた土地は、葛塚中学校跡地の東側の一角地に位置している。そして、旧つくし保育園敷地は、これに市道を隔てて隣接していた。

現在、葛塚中学校跡地には豊栄福祉交流センター（障がい者福祉施設）が建設され、さらに（仮称）市民文化会館の建設が予定されている。同様に、旧つくし保育園跡地には（仮称）豊栄児童センターの建設が予定されている。

また、葛塚中学校跡地に隣接して、豊栄図書館、豊栄さわやか老人福祉センター、豊栄地区ふれあいセンター、豊栄地区公民館が以前から設置されている。

なお、豊栄福祉交流センターは社会福祉法人与よさか福祉会が設置運営しており、豊栄さわやか老人福祉センターは社会福祉法人新潟市社会福祉協議会が建物の一部を所有し、デイサービス事業等を行う施設である。

## 第 4 監査委員の判断

以上のことを踏まえ、次のことを検討し判断しました。

### 1 本件土地使用貸借契約について

#### 無償貸付の違法性及び不当性の検討

法は第 237 条第 1 項の規定において、「この法律において「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう」としている。

次に第 238 条第 3 項の規定において、「公有財産は、これを行政財産と普通財産とに分類する」とし、第 238 条の 5 第 1 項の規定において、「普通財産は、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができる」としている。

また第 237 条第 2 項の規定において、普通地方公共団体の財産は、「（前略）条例又は議会の議決による場合でなければ、（中略）適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない」としている。

そして、新潟市財産の管理及び処分を定めた新潟市財産の交換、譲与、無償貸

付け等に関する条例（昭和39年新潟市条例第4号）第4条第1項の規定では、「普通財産は、次の各号の一に該当するときは、無償又は時価よりも低い価額で貸し付けることができる」とされており、その第2号に「市内の公共的な団体において、直接公共の利益の用に供するため、普通財産を当該団体に貸し付けるとき」が挙げられている。

#### ア 公有財産の分類について

貸付地は、使用貸借契約締結時に普通財産であった。

#### イ とよさか瑞穂会の団体的性格について

とよさか瑞穂会は、社会福祉法に基づき社会福祉事業を行うことを目的として設立された法人であることから、公共的団体と認められる。また、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第24条では、保育所における保育は市町村の義務とされているが、つくし保育園はこの保育を新潟市から受託しており、通園地域の全保育園児の4割程度が通う保育所である。これと併せ、子育て支援センター事業を新潟市から受託しており、地域の子育て家庭からも利用される施設である。このように、つくし保育園は私立ではあるが、その公共性は高いと言える。

したがって、本件土地使用貸借契約は、公共的な団体において直接公共の利益の用に供するため、普通財産を無償貸付するものであると認めることが妥当であり、違法性及び不当性があるとは認められない。

さらに、新潟市における保育所用地の貸付状況について調査したところ、現在、つくし保育園以外に10件の貸付事例があるところ、うち9件が無償貸付であり、うち1件は旧豊栄市が行ったものである。このように旧豊栄市での例も含め、新潟市では保育所用地の貸付は無償貸付を基本としていると言え、他の社会福祉法人等に対する貸付事例と比較して、とよさか瑞穂会に特別な便宜を供与したというような公平性に欠ける事実はない。

なお、旧豊栄市における豊栄市財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例（昭和43年豊栄市条例第18号）にも新潟市と同様の規定があり、その第4条第1項に「普通財産は、次の各号の一に該当するときは、これを無償又は時価よりも低い価額で貸し付けることができる」とあり、その第1号に「国又は他の地方公共団体その他公共団体又は公共的団体において、公用もしくは公共用又は公益事業の用に供するとき」とされていた。

#### 貸付期間の違法性及び不当性の検討

本件土地使用貸借契約において貸付期間を30年間としていることについては、新潟市公有財産規則（昭和59年新潟市規則第19号）第39条第1項の規定に「普通財産の貸付期間は、次の各号に掲げる期間を超えてはならない」とあり、その第1号で「建物の所有を目的として、土地及び土地の定着物（中略）を貸し付ける場合は、30年」とあることから、当該貸付期間はこの規則に適合したものと言える。

また、前述の他の法人に対する貸付事例でも、その期間は20年間又は30年間とされており、とよさか瑞穂会に特別な便宜を図ったと認められる事実はなく、違法性及び不当性は認められない。

以上のとおり、本件土地使用貸借契約に違法又は不当な点を認めることができないため、請求人の主張には理由がないものと判断しました。