

横浜市監査委員公表第7号

住民監査請求に係る監査結果の公表
(保育所の民営化に関するもの)

地方自治法(昭和22年法律第67号)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、監査結果を公表する。

平成16年4月13日

横浜市監査委員	一	杉	哲	也	
同		山	下	光	
同		嶋	村	勝	夫
同		中	島	憲	五

第1 監査の結果

本件請求については、合議により次のように決定しました。

本件請求には理由がないと認めます。

第2 請求の内容

1 請求人

(略) ほか53名

2 請求書の提出日

平成16年2月17日(同月27日及び同年3月24日補正書提出)

3 請求人の陳述

地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条第6項の規定に基づき、平成16年3月24日に請求人の証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、請求人の代表2名が陳述を行いました。その際、同条第7項の規定に基づき、福祉局の職員が立ち会いました。

4 請求人の主張の要旨

市長は、市の行政財産である柿の木台保育園、岸根保育園、鶴ヶ峰保育園、丸山台保育園の保育施設、備品、および地上権にすでに私権を設定し、平成16年4月1

日にそれら公有財産を民間団体に譲渡しようとしている。また、市長、福祉局長、児童福祉部長、保育運営担当課長は、譲渡に付随する行為に経費の支出を行っている。この財務会計上の行為は、以下のように不当である。

(1) 公有資産の処分と言う財務会計上の行為としての保育施設と備品の売却、および借地契約の違法性

上記保育園で実施されている保育事業は公共事業である。上記保育園の保育施設、備品、土地は行政財産である。上記保育園が配置された地域における保育事業の必要性は明らかであり、地方財政法第8条のいうところの所有の目的は失われていない。保育事業という公共事業を平成16年4月1日以降も継続して実施する必要があると市が認識していることは明らかである。

市長は、本請求対象の公有財産が行政財産であることを知り、かつ「個人や法人がそれを用いて収益を上げ得る権利が発生すれば、契約のあるなしの形態を問わず、それは私権の設定に当たる」という国の見解を知りながら横浜市の行政財産に私権の設定を行い、かつ行政財産の普通財産への転換をもくろんでいることは明らかである。

市より保護者に移管先法人決定を通知する文書が配布され、つづいて各社会福祉法人より保護者へ平成16年4月1日より各園の施設、備品、土地を利用して保育事業を行う旨を記載した手紙が届けられた。この事実から、市が4保育園の施設、備品、および土地に各社会福祉法人の私権を設定したことは明らかであり、行政財産に私権の設定をすることを禁じた法第238条の4第1項の規定に反し違法である。なお、市から移管先法人に通知を發した平成15年12月18日、もしくは移管先法人が保育所で保育業務を開始した日（遅くとも11月20日）には、移管先法人が施設、備品、および土地を用いて利益を上げえる権利が発生している。

4保育園の施設、備品、および地上権は、平成16年4月1日以降も公用、公共用又は公益事業の用に供されることが決定しており、行政財産である。行政財産を、公共性、公益性、所有の目的が失われていないにもかかわらず、普通財産に転換し、民間団体に譲渡するという法論理は、行政財産の処分を禁じた法第238条の4第1項および財産の適切な管理と運用を定めた地方財政法第8条に違反しており違法である。

(2) 公有財産の処分手続きとしての保育園民間移管手続きの違法性

処分対象の公有財産には、施設、備品に加え、土地の地上権がある。市が定めた譲渡価格は、施設については評価額の4分の1、備品、地上権は無償であり、いずれも法のいうところの適正な譲渡価格ではない。

市は、市議会の議決に付すことなく適正な対価なくして財産を処分する権限を市長に与えていない。「財産の交換、譲渡、貸付等に関する条例」は、普通財産に係る法第237条第2項の規定に基づき定められた条例であり、議会の権限に係る法第96条第1項第6号の規定にあるところの条例に該当しない。市長は、市議会より権限が与えられていないにもかかわらず、公有財産を議決に付すことなく適正な対価なくして民間団体に譲渡しようとしており、議会の権限を定めた法第96条第1項第6号に反しており違法である。

本請求に係る土地は、平成16年4月1日午前零時以降も行政財産であることがすでに決している。市は、行政財産である4保育園の施設、備品、および地上権の処分に普通財産の処分を定めた条例を適用しており、行政財産の処分を禁じた法第238条の4第1項に反しており違法である。

(3) 公有財産の処分手続きとしての保育園民間移管にかかる市職員の行為の違法性

ア 厚生省令は、保育園を廃園するに当たっては、説明会に出席できない保護者に対して、意見書の提出ができることを教示しなければならないと定めている。市は、説明会の開催に先立ち、民間移管を通知する、経費支出を伴う文書を作成し保護者に配布しているが、右教示をしていない。それどころか第1回説明会の開催の案内すら配布していない。これは厚生省令に違反しており、かような不法行為に経費を支出したことは、地方財政法第4条第1項に違反しており違法である。なお、郵便料金に限っても切手代28,240円の支出がなされている。

イ 市は、保護者会が説明会を拒否しているとの旨を書いた、経費支出を伴う文書を作成し、全市に配布した。このような虚偽の記載によって市民を攻撃することは、地方公務員法に反する違法な行為である。かような不法行為に経費を支出したことは、地方財政法第4条第1項に違反しており違法である。なお、印刷代実費だけで紙代132,000円を要している。

ウ 保護者が説明会を妨害したと、市が市会委員会で虚偽の答弁をしたことは、地方公務員法に違反し違法である。市は、この答弁に沿って市のホームページに保護者が説明会を妨害していると掲示するという経費の支出を伴う行為を行

った。かような不法行為に経費を支出したことは、地方財政法第4条第1項に違反しており違法である。なお、ホームページ作成に掛かる標準的な経費より、市は89,250円に相当する支出を行っている。

エ 市は、説明会を、約20名の職員を出張させ強行に開催せんとした。保護者の同意なく強行したこの説明会は、出席者0人という結果に終わった。このような結果となることは事前に予見し得た。かような行為に経費を支出したことは、地方財政法第4条第1項に違反しており違法である。なお、平成15年7月17日から8月30日にかけて説明会を強行し、交通費として72,160円の支出を行っている。

(4) 公有財産である保育施設、備品の管理および運用の違法性

ア 調査ならびにそれに基づく効率的な運用

平成15年第4回市会定例会の議事から、以下のことが明らかである。千葉県八千代市は、4保育園の施設等の処分に当たって横浜市当局が調査を実施した都市である。にもかかわらず、横浜市当局は、八千代市において民営化によるメリットがまったくなかったということは知らなかった旨答弁した。この答弁は、市が所有する公有財産を、常に良好の状態において管理し、所有の目的に応じて最も効率的に運用すべき最低限の注意義務を果たしていないことを自白したものである。市は、公有財産を地方財政法第8条に反して運用管理しており違法である。

経費を用いてこのようなずさんな調査を行ったことは、地方財政法第4条第1項に違反しており違法である。なお、市は平成15年5月29日から6月3日にかけての調査のための出張経費として、尼崎市、堺市、八千代市までの各地への交通費として117,010円の支出を行っている。

イ 施設などの効率的な運用

市立保育園であっても、待機児童は柔軟な運用によって多くが解消可能である。保育施設を、所有の目的が失われていないにもかかわらず市が処分せんとすることは、地方財政法第8条が求める最低限の注意義務を果たしておらず違法である。

ウ 運用目的

市は、「4月1日の民営化が最大の目標」と表明した。右から、市は公有財

産をその目的を逸脱して事務処理を行っており、地方財政法第8条に反して違法である。

(5) 公有資産の処分という財務会計上の行為としての保育施設、備品、土地の管理運用の違法性

地方公共団体は保育事業に利用される公有財産を児童福祉法の目的のために最大の効率をもって運用する義務がある。市の行為は、この義務に反し児童に過度な負担を強いるものであるから、市が地方財政法第8条に基づき財産を常に良好の状態において管理し所有の目的に応じた最も効率的に運用すべき最低限の注意義務を果たしておらず、違法である。

第3 監査対象局の見解

1 監査対象局

福祉局

2 監査対象局の陳述

平成16年3月24日に福祉局の職員の陳述を聴取しました。その際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人が立ち会いました。

3 監査対象局の見解の要旨

(1) 保育施設と備品の売却、および借地契約について

移管予定の4保育所はいずれも高い入所率を示しており、現在でも多くの子どもを保育し、子どもの健全な育ちとともに保護者の就労を支えています。

しかし、当該保育所において保育事業の必要性があることと、地方公共団体の財産のまま運用しなければならないということは一致しません。児童福祉法に基づき、市町村には保育の実施義務がありますが、保育所の運営主体が市立でなければならないということではありません。市立保育所の民間移管は民間事業者に運営を移管することであり、形式的には市立保育所の廃止と民間保育所の設置を伴いますが、保育サービスの提供という点で3歳児以上への主食の提供や夜7時以降の時間延長や一時保育など、一層の拡充が図られるものです。

法人が移管の準備として現在の保育内容を理解し、子どもの保育の引継ぎを受けるとは、現在の保育を継承するために必要な事務であり、収益を上げることができる行為ではないし、またその権利が発生しているものでもなく、行政財産

に私権を設定するものではありません。

民間移管に伴う譲渡や貸付については、平成16年4月1日に契約を締結する予定としています。したがって、それ以前に行政財産の譲渡、貸付や、行政財産上に地上権、担保権等の私権は設定されていません。

財産の管理は、法第149条第1項第6号により、普通地方公共団体の長の権限とされており、行政財産と普通財産の区分変更は長の権限に属します。行政財産とは、市がそれを用いて公用、又は公共用の目的に供するものです。したがって、市が直接用いないと決定した財産について、行政財産の用途を廃止し普通財産とすることに何ら問題ありません。また、今回はその財産を引き続き公共的、公益的に使用すること、また、用途についても同じ目的に使用していくこととしており、運営主体の変更をするために手続きをして普通財産にするものです。普通財産として譲渡するため、財産の管理運用上、問題はありません。

(2) 保育園民間移管手続について

本市では、新たな保育所の整備については、市有地を無償で社会福祉法人に貸し付けし、建物を法人が整備する手法で行っています。この場合、建物の整備にかかる費用については国と市から3/4が補助金として交付され、実際に法人が負担するものは1/4となっています。今回の民間移管に伴う社会福祉法人への譲渡額についても、この割合を適用し、評価額の1/4を譲渡額としました。市からの移管という形ではありますが、保育所の新たな整備と同様に保育所事業を民間法人が始めるものであることから、その場合の法人の自己負担については、これまで進めてきた新設保育所の整備の条件を民間移管に適用し、同等の負担割合とすることが公平性の観点から適切です。

市立保育所の民間移管については、平成16年4月に保育所4園を横浜市保育所条例の施設から削除することが昨年12月の市会第4回定例会で議決されており、民間移管する条件は整ったこととなります。この議会の議決に基づき、市長の権限として行政財産を用途廃止して普通財産とし、社会福祉法人に譲渡しようとするものです。

普通財産の処分については、法第237条第2項にあるように、条例または議会の議決によらなければなりません。本市では「財産の交換、譲渡、貸付け等に関する条例」（昭和39年条例第6号）及び「横浜市公有財産規則」（昭和39年規則

第60号)を定め、これに基づいて譲渡するため、議会の議決は必要となりません。なお、法第96条第1項第6号でも条例を定める場合は議決を要しないこととしており、「財産の交換、譲渡、貸付け等に関する条例」はこれに該当します。

(3) 民間移管にかかる市職員の行為について

「福祉の措置及び保育の実施等の解除に係る説明等に係る省令」(平成6年厚生省令第62号。以下「省令」という。)は、保育の実施を解除する場合の手続きに関する規定であり、今回の民間移管のように保育所の設置運営主体を変更する場合はこれに該当しません。

したがって、省令に基づく意見聴取を行う義務などはありませんが、運営主体が変更するという点に鑑み、説明会を開催し資料を送付するなどして保護者の理解が得られるよう努力してきたものです。

第1回説明会は、保護者会との合意により開催したため、案内文は不要でした。ご意見はどの場でも出すことができることをお知らせしております。7月に開催した説明会は、4月・5月の説明会の後、しばらく機会を持つことができなかつた説明会・話し合いをなるべく早く持ちたいということで、何回も接触し、要請した中での日程の設定でした。

常任委員会での答弁は、当日の園での状況を述べたものです。

保護者への説明については、保護者会に開催日程の調整を依頼していましたが、市長陳情まで説明会を開かないとの対応となったため、保護者会とは別に個々の保護者に対して説明会の開催を呼びかけたものです。なお、こうした保護者へのはたらきかけは、より多くの機会をとらえて保護者に説明をし、理解を得たいとの趣旨から説明会を設定し、参加者をお待ちしていたものであり、説明会自体が不要であったとは考えておりません。

(4) 保育施設、備品の管理および運用について

ア 調査ならびにそれに基づく効率的な運用について

八千代市の民間移管の状況について知らないことがあるということで、財産を最も効率的に運用すべき最低限の注意義務を果たしていないとするのは誤りです。なお、八千代市に確認したところ、民営化のメリットについての回答を得ており、請求人の主張は誤っています。

イ 施設などの効率的な運用について

そもそも市立保育所の民間移管は、多様な保育ニーズに迅速に対応するために方針化されたものであり、これについては市立ですぐに取り組むことは困難です。定員の弾力化を進め、市内で約800人の子どもたちが新たに保育所に入所できるようになりましたが、このうち600人を超える分は民間保育所で実施するものであり、民間保育所の方が対応が進んでいます。しかし、保育所の入所希望数がこれを上回ることから、こうした弾力的な運用だけでは待機児童は解消しません。

したがって、市有地の無償貸付や学校の空き教室の利用など、あらゆる手段を使って、1年に1,700人を超える規模で、現在、保育所の整備に積極的に取り組んでいます。市立保育所の民間移管は、こうした「量」の対応とは別に、一時保育など様々な保育ニーズに対応することを目的として進めているものです。

ウ 運用目的について

昨年9月に柿の木台保育園で開かれた話し合いにおいて、民間移管のスケジュールを「4月の移管が最大の目標」と表明したことについては、「横浜市としての移管スケジュールとしては4月1日に民営化することが大きな目標」との趣旨で発言したものです。

市立保育所の民間移管は、地域の子育て拠点としての保育所の機能を広げる施策の一つです。就学前の子育ての期間が数年と限られており、延長保育や一時保育など地域のさまざまな保育ニーズに柔軟かつ迅速に対応できる運営体制が必要であることから、民間移管を進めるものです。移管後は、多くの子どもの保育を支え、地域の子育て支援の拠点として機能することができることから、請求人のいう財産の運用の点についても、より効率的と考えております。

(5) 施設、備品、土地の管理運用について

より円滑な移管を図るために、共同保育の実施、嘱託職員・アルバイト職員の継続雇用、臨床心理士の巡回、保育士の巡回、看護師の巡回などを行い、すでに民営化が実施されている他都市の保育園の事例を踏まえ、多くの対策を行う予定ですので、請求人の主張するような児童の過度な負担の理由は見当たりません。

第4 監査対象事項の決定

1 行政財産への私権設定について

柿の木台保育園、岸根保育園、鶴ヶ峰保育園、丸山台保育園の4保育所（以下「本件保育所」という。）の行政財産上に私権が設定された事実があるか、そのような事実が、法第238条の4第1項に反する違法な契約の締結又は違法な財産の管理等に当たるかを監査対象としました。

なお、物品は、法にいう公有財産ではなく、したがって行政財産ではないため、法第238条の4第1項の制限の対象となりません。

2 財産の譲渡について

(1) 議決について

本件保育所の財産を市会の議決に付すことなく譲渡することは、法第96条第1項第6号に反する違法な財産の処分等に当たるかを監査対象としました。

(2) 公有財産の分類について

本件保育所の公有財産は平成16年4月1日以降も行政財産であり、これを民間団体に譲渡することは、法第238条の4第1項に反する違法な財産の処分等に当たるかを監査対象としました。

(3) 同一請求について

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また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ないとされています。本件の請求人のうち（略）請求人からは、本件保育所の建物及び備品の譲渡に関して平成15年12月1日に監査請求書が提出され、既に監査結果を通知しました。したがって、本件請求のうち本件保育所の建物及び備品の譲渡に関する部分については、（略）請求人からの請求は不適法となります。

3 経費の支出等について

請求人は、本件保育所の民間移管関連業務における郵送費、印刷費、ホームページ作成経費、市内・市外旅費の支出を指摘しています。このうち、印刷費、ホームページ作成経費に関しては、具体的な支出の事実が証されなかったため、不適法な請求として監査の対象から除外しました。

また、郵送費については、保護者あて封書の消印日付である平成15年4月22日に切手を使用した事実が証され、保護者説明会のための市内旅費については平成15

年8月15日から平成16年3月2日にかけて支出された事実が、他都市調査のための市外旅費については平成15年8月18日から同月19日にかけて支出された事実が証されています。

しかし、例えば、これらの郵送や出張の事実そのものが存在せず虚偽であったとか、公務ではなく私用であったとか、郵送・出張のため必要な限度を超えて高額の出支等がなされたというのであればともかく、請求人が主張する違法理由は、支出等そのものの違法性とは無関係といわざるを得ません。

保護者説明会については、出席者が皆無であったという結果からは、多くの保護者の出席を得る努力が十分だったのかといった問題点は想起されるものの、説明会を設定すること自体が本来的に違法となるわけではなく、出張命令や旅費支出が違法となるものでもありません。その他、省令に基づく教示の有無や、市会答弁の内容そのものは、郵送のために切手を使用することや、出張のために旅費を支出することの違法性とは無関係です。

結局、経費の支出等に関する請求人の主張からは、財務会計行為そのものの違法性を見出すことができず、不適法な請求として監査の対象から除外しました。

4 「保育施設、備品、土地の管理および運用」について

住民監査請求の対象として法第242条第1項に規定される財産の管理・処分とは、財産的価値の維持・保全等の財務的処理を直接の目的とする行為とされています。

請求人は、市会答弁や、市の「目標」、「児童に過度な負担を強いる」といったことに基づき、財産の「管理運用」の違法を主張していますが、市会答弁の内容、市の目標、児童に過度な負担を強いるか否かといったことは、保育事業に関する行政運営上の判断をいうものに過ぎず、財産の財産的価値の維持・保全等、財務的処理の違法性とは無関係です。結局、財産の「管理運用」に関する請求人の主張からは、財務会計行為そのものの違法性を見出すことができず、不適法な請求として監査の対象から除外しました。

第5 事実関係の確認

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

(1) 行政財産への私権設定について

ア 本件保育所の行政財産の概要（監査請求時点）

(ア) 丸山台保育園（港南区丸山台3 - 16 - 1）

土地：999.95㎡

建物：鉄筋コンクリート造2階建、登記簿上の床面積605.96㎡、昭和56年3月31日建築、評価額49,100千円（評価額は、不動産鑑定士2者がそれぞれ評価した価額の平均値。以下同じ。）

用益物権、担保物権等：登記されていない

(イ) 鶴ヶ峰保育園（旭区鶴ヶ峰1 - 64 - 1）

土地：1,298.07㎡

建物：鉄筋コンクリート造2階建、登記簿上の床面積424.14㎡、昭和62年12月10日建築、評価額52,400千円

用益物権、担保物権等：登記されていない

(ウ) 岸根保育園（港北区岸根町685 - 12）

土地：2,163.68㎡

建物：鉄骨造平屋建、登記簿上の床面積585.08㎡、昭和52年3月31日建築、評価額44,900千円

用益物権、担保物権等：登記されていない

(エ) 柿の木台保育園（青葉区柿の木台7 - 5）

土地：2,651.10㎡

建物：鉄骨鉄筋コンクリート造2階建、登記簿上の床面積937.08㎡、昭和54年11月22日建築（平成11年10月29日増築改修）、評価額179,400千円

用益物権、担保物権等：登記されていない

(2) 財産の譲渡等について

平成15年12月の市会定例会にて、保育所条例の一部改正議案が可決されたことに基づき、市立保育所としての本件保育所は、平成16年4月1日に廃止されました。これに伴い、本件保育所の土地及び建物は、平成16年4月1日に行政財産としての用途が廃止されています。

本件保育所の土地については、平成16年4月1日付けで、移管先社会福祉法人への無償での貸付契約が締結され、貸付が実行されています。建物については、同日付けで、移管先法人への有償譲渡契約が締結され、譲渡が完了しています。

物品については、同日付けで、移管先法人への無償譲渡契約が締結され、譲渡が完了しています。なお、本件の譲渡・貸付に関し、法第96条第1項第6号に基づく議決はなされていません。

現在、本件保育所は、民営保育所として移管先法人により運営されています。

第6 監査委員の判断

以上を踏まえ、次のように判断しました。

1 行政財産への私権設定について

請求人は、市から保護者へ移管先法人決定を通知する文書が配布されたこと、移管先法人から保護者へ平成16年4月1日より保育事業を行う旨の手紙が届けられたこと、市と移管先法人との間で覚書が締結されたこと、移管先法人が保育所で「保育業務を開始した」ことをもって、法第238条の4第1項の規定に違反して、既に行政財産上に私権が設定されたと主張していますので、このことについて検討します。

ア 行政財産の意義

地方自治法上、「財産」とは、法第237条により公有財産、物品及び債権並びに基金とされ、「公有財産」は、第238条第1項により不動産、船舶、地上権、株式等とされています。また、同条第3項により、公有財産は「行政財産」と「普通財産」に分類され、同条第4項により、「行政財産」とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産とされています。

イ 行政財産への私権設定の制限

法第238条の4第1項の規定により、原則として行政財産に私権を設定することはできません。

一般に、同項にいう「私権を設定する」とは、行政財産に地上権、地役権等の用益物権を設定する場合のほか、質権、抵当権等の担保物権を設定する場合とされています。なお、行政財産の貸付や、有償での譲渡は、同項にいう「貸し付け」、「売り払い」であって、同項にいう「私権を設定する」には該当しません。

本件保育所の行政財産に関し、登記簿等の関係書類上、用益物権や担保物権が設定された事実は見当たりません。

ウ 移管先決定通知等と私権設定

事実証明書によって証されているとおり、市は移管先法人に対し平成15年12月

18日付で「市立保育所の移管先承認通知書（以下「通知書」という。）」を発し、また、市と移管先法人との間で、平成16年3月16日に「保育所運営に関する覚書（以下「覚書」という。）」が締結されています。これらの通知書や覚書が、行政財産に私権が設定されたことの根拠となるか検討します。

まず、通知書をみると、その内容は、市長から移管先法人にあてて、「横浜市立保育所の民間移管申込申請については、承認となりましたので通知します。」とするものです。ここにいう「申請」とは、社会福祉法人から市長にあてて、「平成16年4月1日から...保育所の移管を受けて保育所を経営したいので、関係書類を添えて申し込みます。」とするものです。したがって、この通知書は、平成16年4月1日から移管を受けて保育所を経営したいとの申請を承認するものであり、4月1日より前の、本件保育所の土地・建物が行政財産であった時点において、用益物権や担保物権といった私権が設定されたことを示しているとは考えられません。

次に、覚書をみると、その内容は「別に締結する土地無償貸付契約及び建物譲渡契約並びに備品無償譲渡契約に基づき開設する保育所の運営について、次のとおり覚書を締結する」とし、保育所の運営に関し移管先法人が遵守すべき事項等を定めているものです。したがって、この覚書は、平成16年4月1日に締結する土地無償貸付契約等に基づく、同日以降の保育所運営について述べているものに過ぎず、それより前の時点において、行政財産に用益物権や担保物権といった私権が設定されたことを示しているとは考えられません。

なお、この通知や覚書によって、移管先法人は、平成16年4月1日に土地貸付と建物・備品譲渡の契約を締結して保育所運営を開始することの期待を持ったということはできますが、そのような期待を持つことと、財産上に用益物権や担保物権を設定する行為とは異なるものであり、行政財産に私権が設定されたことの根拠とはなり得ません。

エ 「引継ぎ保育」と私権設定

その他、請求人は、私権が設定されたことの根拠として、「引継ぎ保育のお知らせ」、「共同保育予定表」といった文書に基づき、既に「移管先法人が保育所で保育業務を開始した」ことを挙げています。たしかに、平成15年11月から平成16年3月まで、移管先法人の保育士等が、移管を受ける保育園において「引継ぎ

保育」若しくは「共同保育」を行っていた事実が認められます。そこで、このような事実が行政財産に私権が設定されたことの根拠となるか検討します。

このことを、将来の移管に向けた準備であったとみるならば、そのような単なる準備行為は、請求人のいう「保育業務を開始した」ことには当たらないといえます。

また、仮に、4月1日より前に移管先法人が市の保育業務の補助を行っていたとみるとしても、それは市に対する役務の提供に過ぎず、財産上の自らの権利を用いて業務を行ったものではありませんので、結局、行政財産上に私権が設定されたことの根拠とはなり得ないといえます。

オ 私権設定についての結論

以上のとおり、本件保育所の行政財産上に私権が設定されたということはず、このことを前提とする請求人の主張には理由がありません。

2 財産の譲渡について

(1) 財産譲渡の議決について

請求人は、「財産の交換、譲渡、貸付け等に関する条例」は、議会の権限に係る法第96条第1項第6号の規定にある「条例」に該当しないとの理由で、本件保育所の財産を議決に付すことなく適正な対価なくして譲渡することを違法としていますので、この点について検討します。

法第96条第1項第6号により、条例で定める場合を除くほか、財産を適正な対価なくして譲渡し、若しくは貸し付けることは、議会が議決しなければならないとされています。

この規定は、財産の管理及び処分に関する、法第237条第2項の規定をうけて、財産を交換すること等を議決事項として掲げたものであり、「条例で定める場合」を除いたのは、条例により財産の交換等についての一般的取扱基準を定めた場合においては、改めて個々の行為について個別議決を要しない趣旨であるとされています。

したがって、「財産の交換、譲渡、貸付等に関する条例」は、法第96条第1項第6号にいう「条例」に該当しますので、これに該当しないことを前提とする請求人の主張には理由がありません。

(2) 行政財産の譲渡について

請求人は、本件保育所の公有財産は「現在のみならず平成16年4月1日以降においても保育事業という平成16年4月1日以前と同一の使用を目的に、公用、公共用又は公益事業の用に供されることが決定しており…行政財産である。」として、これを譲渡することは、行政財産の処分を禁じた、法第238条の4第1項に違反するとしていますので、この点について検討します。

前述のとおり、「行政財産」とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した公有財産をいいます。

これについて、昭和61年7月14日大分地裁判決（昭和58年行ウ第7号）は、「当該財産を地方公共団体自身が直接、特定の行政目的のために供していない場合は、右財産が間接的に地方公共団体の行政に貢献する機能を果たしたとしても、右財産が地方公共団体自身の行政執行の物的手段となっているものとはいえず、したがって行政財産には該当しないというべきである。」としています。さらに、控訴審である昭和63年6月27日福岡高裁判決（昭和61年行コ第19号）は、上記部分を引用した上で、「けだし、地方公共団体自身が直接公用又は公共用に使用するものでない公有財産の管理及び処分につき、行政財産として厳格な制約を課すのを相当とする実質的理由はないからである。」と加えています。

本件をみると、平成16年4月1日以降、本件保育所は依然として保育という行政目的に貢献する施設であるものの、市自身が直接保育事業を運営する施設とはなっていません。そのため、市自身の行政執行の物的手段となっているものとはいえず、行政財産には該当しないこととなります。

したがって、平成16年4月1日以降も本件保育所の公有財産が行政財産であることを前提とする請求人の主張には理由がありません。

以上のとおり、請求人の主張にはいずれも理由がないと判断しました。

参考

(監査請求人一覧)

(略)

(監査請求書原文)

別添 (補正書については添付を省略しました)

別添資料 (監査請求書原文) は長文のため、掲載は省略しました。
別添資料の閲覧を希望される方は、下記へお問い合わせください。

横浜市監査事務局行政監査課監査係

電話 045-671-3361

ファクス 045-664-2944

(事実証明書一覧)

- 1 横浜市立保育所の移管を受ける社会福祉法人募集要領
- 2 市立保育所の移管先承認通知書
- 3 「引継ぎ保育のお知らせ」ほか
- 4 横浜市会平成15年第4回定例会議案関連質疑
- 5 「柿の木台保育園をご利用されている保護者の皆様へ」ほか
- 6 「ヨコハマの保育新時代」
- 7 印刷業者の料金案内
- 8 「市立保育所民営化のための保護者説明会の開催について」
- 9 ウェブページ作成業者の料金案内
- 10 「保護者会の位置付けと説明会について」
- 11 「保護者説明会ご参加のお願い」
- 12 横浜市旅費条例
- 13 「柿の木台保育園保護者説明会用資料の送付について」
- 14 保育所運営に関する覚書
- 15 旅費に関する集計表、出張旅費請求書 (兼領収書) ほか