

横浜市監査委員公表第2号

住民監査請求に係る監査結果  
(保育所建物等の譲渡に関するもの)

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2月2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)

2 請求書の提出日

平成15年12月1日(同月15日及び同月25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1月14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、請求人及び代理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、福祉局の職員が立ち会いました。

4 請求人の主張の要旨

横浜市長は、平成16年4月1日に、丸山台保育園、鶴ヶ峰保育園、岸根保育園、

柿の木台保育園の4つの保育所建物および上記建物に付随する保育所備品を、建物についてそれぞれ12,275千円、13,100千円、11,225千円、44,850千円で有償にて、備品をいずれも無償にて、ならびに同建物と備品を使用して実施される保育事業を、民間団体に譲渡せんとしています。

この財務会計上の行為は、第1に、市の有形財産を著しく安い金額および無償で民間団体に譲渡するものであり、不当です。第2に、市が長年にわたって市費を投じて同保育所で実施してきた保育事業に関する無形財産を破棄するものであり、不当です。

対象となっている4保育園の建物の評価額は、丸山台保育園は49,100千円、鶴ヶ峰保育園は52,400千円、岸根保育園は44,900千円、柿の木台保育園は179,400千円であるところ、市長は、その4分の1という著しく低い売却額で譲渡しようとしています。なお、市は、新設保育園を建設する場合に補助対象建設費の4分の3は補助金で賄われることから売却額を決定したとしていますが、補助金の支出と市有財産売却という二つの財務会計上の行為はまったく別種のものである以上、条例もしくは議会の決定によらずして右売却額で移管対象4保育園の建物を売却することは不当です。

また、柿の木台保育園の備品の冷暖房機10台は、配管等の周辺設備を考慮すれば、約2,000万円の価値があり、非常に高価な市の財産を無償で譲渡することが不当であることは明らかです。

上記財務会計上の不当行為を中止させる措置を求めます。

### 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1月14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、請求人及び代理人が立ち会いました。

#### 3 監査対象局の見解の要旨

##### (1) 建物の譲渡について

建物については、家庭などでの保育に欠ける児童を保育するという事業の公共

性に鑑み、評価額より低い価額で譲渡するものであり、「財産の交換、譲渡、貸付け等に関する条例」第3条の規定に拠るものです。

譲渡額については、本市が新設保育所を整備する場合と同等の条件としました。

現在、本市では、新たな保育所を整備については、市有地を無償で社会福祉法人に貸し付け、建物を法人が整備する手法をとっています。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4分の3が補助金として交付され、実際に法人が負担するものは4分の1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4分の1を譲渡額としました。

市からの移管という形ではあるものの、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、新設保育所を整備の条件を今回の民間移管に適用し、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。

## (2) 備品の譲渡について

保育所の冷暖房器具等については、建物に付帯する設備として、建物の評価額に算定されています。

建物に付帯する設備以外の保育所の備品の評価額については、物品管理簿に記載しているものでは4園の合計で約370万円です。

今回の民間移管にあたっては、現在の入所している子どもの保育の環境を極力変えないことが大切であると考えており、具体的には、子どもたちが日々慣れ親しんでいる下駄箱や保育室内の引き出しなどの備品類については、移管後も引き続き園に残して移管先法人が保育にあたっていただきたいと考えています。

そこで、こうした現在の備品類については、本市として移管先法人に引き続き使用を願いたいため、無償で譲渡することとしたものです。

これは、「財産の交換、譲渡、貸付け等に関する条例」第6条の規定に拠るものです。

## (3) 保育事業に関する無形財産の譲渡について

法第237条第1項により、「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいうことから、住民監査請求の対象となる財産ではないと考えます。

## 第4 監査対象事項の決定

### 1 建物の譲渡について

丸山台保育園、鶴ヶ峰保育園、岸根保育園、柿の木台保育園の建物（付帯設備も含む。以下「本件建物」という。）について、それぞれ12,275千円、13,100千円、11,225千円、44,850千円（以下「各譲渡予定額」という。）で譲渡することが、不当な財産の処分に当たるかを監査対象としました。

### 2 備品の譲渡について

上記の4保育園の備品（建物付帯設備を除いた物品。以下「本件備品」という。）について、無償で譲渡することが、不当な財産の処分に当たるかを監査対象としました。

### 3 保育事業に関する無形財産の譲渡について

法第242条第1項の規定により、違法又は不当な財産の管理・処分は住民監査請求の対象となりますが、ここでいう「財産」とは、法第237条第1項に規定される財産（公有財産、物品及び債権並びに基金）をいうものとされています。

請求人が指摘する「保育事業に関する無形財産」は、上記の「財産」には該当しませんので、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) 市立保育所の民間移管について

市の保育施策をみると、延長保育や一時保育、休日保育など様々な保育ニーズが要望されていることから、地域で求められる保育ニーズに柔軟に対応することを目的として、市立保育所の民営化を進めるとされています。

民営化にあたっては、土地（市有地）は無償で貸し付け、建物については資産評価額に応じて有償で譲渡するとされています。

移管先については、優良な保育内容が重要であることから、認可保育所をすでに運営している実績を持つ社会福祉法人とするとされています。

移管計画としては、平成16年度（16年4月）から順次、民間への移管を進めるとし、平成18年度までの3年間については、年4園程度を民営化するとされてい

ます。

初年度である平成16年度に実施する保育所は、丸山台保育園、鶴ヶ峰保育園、岸根保育園、柿の木台保育園となっています。

## (2) 本件建物の概要

### ア 丸山台保育園

所在地：港南区丸山台3 - 16 - 1

構造：鉄筋コンクリート造 2階建

延床面積：586.24㎡

建築年月日：昭和56年3月31日

建物評価額：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。

### イ 鶴ヶ峰保育園

所在地：旭区鶴ヶ峰1 - 64 - 1

構造：鉄筋コンクリート造 2階建

延床面積：397.84㎡

建築年月日：昭和62年12月10日

建物評価額：52,400千円

### ウ 岸根保育園

所在地：港北区岸根町685 - 12

構造：鉄骨造 1階建

延床面積：581.13㎡

建築年月日：昭和52年3月31日

建物評価額：44,900千円

### エ 柿の木台保育園

所在地：青葉区柿の木台7 - 5

構造：鉄骨鉄筋コンクリート造 2階建

延床面積：987.60㎡

建築年月日：昭和54年11月22日（平成11年10月29日増築・改修）

建物評価額：179,400千円

## (3) 本件備品の概要

本件備品に関し、物品管理簿を調査した結果、次のような事実が見受けられました。なお、市物品規則によると、重要物品（100万円以上の備品等をいう）を除き、物品管理簿中の「現在高」については単価及び金額の記載を省略することができるかとされています。そのため、本件備品については、単価及び金額の記載が省略されているものが大半でした。

備品の主なものとしては、机・棚や下駄箱、保育室内の引き出し等の家具、ピアノ等の楽器、遊具、厨房用機器、洗濯機等の衣生活用機器、加湿器等の空調機器、事務用機器、テレビ等の映像音響機器などです。

	備品点数	法定耐用年数	
		内のもの	を経過したもの
丸山台保育園	230点	56点	174点
鶴ヶ峰保育園	139点	28点	111点
岸根保育園	288点	67点	221点
柿の木台保育園	378点	175点	203点
計	1,035点	326点	709点

なお、市は、本件備品の「評価額」として4園合計で約370万円と述べています。これは物品管理簿に記載されている備品のうち、法定耐用年数を経過していない備品326点について、購入価格の判明するものについては購入価額、判明しないものについては同等品の価格を調査し、減価償却手を適用して算出した価額を合計したものです。そのため、既に法定耐用年数を経過した備品709点は除外されており、本件備品のすべてを評価したものではありません。

## 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 建物の譲渡について

#### (1) 減額譲渡することの違法性の検討

法第237条第2項の規定によれば、普通財産について、「普通地方公共団体の財産は、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（中略）てはならない。」とされていますので、この点につき検討します。

#### ア 財産分類について

本件建物をみると、現在は市の行政財産であるものの、市は「用途廃止して

普通財産とし、社会福祉法人に譲渡する」としています。

既に、平成15年12月の市会定例会において、市立保育所の民営化に伴い本件4保育園を廃止する条例案が議決され、公布されていますので、本件建物については、行政財産としての用途を廃止され、普通財産に転換されることとなります。

#### イ 「適正な対価」について

「適正な対価」とは、当該財産が有する市場価格（時価）をいうものとされています。

本件建物の「適正な対価」は、不動産鑑定に基づく評価額であるといえますが、各譲渡予定額は評価額の4分の1に設定されていますので、本件建物を各譲渡予定額で譲渡することは、「適正な対価なくして」なされるものといえるため、「条例又は議会の議決」による必要があります。

#### ウ 結論

財産の交換、譲渡、貸付け等に関する条例（昭和39年横浜市条例第6号。以下「譲渡等に関する条例」という。）第3条の規定では、「普通財産は、次の各号の一に該当するときは、これを無償または時価よりも低い価額で譲渡することができる。」とされ、その第1号に「他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体において公用、公共用又は公益事業の用に供するため、本市の普通財産を他の地方公共団体その他公共団体または公共的団体に譲渡するとき。」が挙げられています。

本件建物は、引き続き保育所事業を行うために社会福祉法人への譲渡を予定しているものです。社会福祉法人は、社会福祉法（昭和26年法律第45号）の定めるところにより、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り、公共的団体と認められます。また、同法では、社会福祉事業の一つとして保育所事業が挙げられています。

したがって、本件建物は、公共的団体において公共用に供するため、市の普通財産として譲渡することが予定されているものであり、法第237条第2項及び同項に基づく「譲渡等に関する条例」による財産処分といえますので、適正な対価なくして譲渡することに違法性はないと認められます。

## (2) 各譲渡予定額の不当性の検討

違法ではなくとも、財産の処分において、その価額の設定に合理的な根拠がないならば、不当といえます。そこで、各譲渡予定額の設定に合理的な根拠があるかについて検討します。

### ア 各譲渡予定額の設定について

本件建物の譲渡は、単なる建物の売却にとどまるものではなく、延長保育や一時保育、休日保育といった様々な保育ニーズがあるものの、現状では実現できていないため、こうした保育ニーズに柔軟に対応することを目的として市立保育所の民営化を進める、という市の施策に基づくものと認められます。

このような施策を着実に実現するためには、優良な社会福祉法人の応募を促した上で、移管条件を遵守できるかどうか見きわめることが重要ですから、譲渡額の設定において、法人側の事情を配慮する必要があると考えられます。

そのため、新たな保育所を整備する際の社会福祉法人の負担割合を勘案して、評価額の4分の1とした算定根拠には、一定の合理性があるといえます。

### イ 財産的損失の補てんについて

評価額の4分の1とすることにより、当面、市には評価額の4分の3相当の財産的損失が生じます。

仮に、このような財産的損失が、民営化による運営費削減によって補てんされないとすれば、評価額の4分の1にまで減額することの合理性に疑義が生じます。そこで、財産的損失が補てんされるかについて検討します。

### (ア) 市による試算について

市は、財産的損失を、建物評価額の4分の3に備品額の約370万円を加えた約2億5,000万円とした上で、この金額を今回4園の民間移管による保育所運営費削減額である約1億3,000万円で割ると、2年程度で損失が補てんされることになるとしています。

これは、民間移管後も保育所開所時間などが同じと仮定し、保育所運営費の大部分を占める人件費に関しては、市内の民営保育所職員の平均経験年数に基づいて試算されたものです。なお、民営保育所の保育士等の人件費は、市からの補助によって賄われています。

ところで、請求人は陳述において、「市立保育所職員と民営保育所職員と

の給与の差は主に勤続年数」にあるとし、市の試算における民間移管後の人件費と、「今回の移管にあたっての募集における人員構成の間には違いがある」と指摘しています。

たしかに、民間移管に伴い、市は移管先法人に対し諸条件を付しています。職員に関しては、経験者を確保するため、保育士等の経験年数に関する条件（以下「年数条件」という。）が付されています。そのため、市の試算が、このような年数条件によってどのような影響を受けるか検証する必要があります。

(イ) 年数条件に基づく検証

a 市内民営保育所の平均経験年数（平成14年4月1日現在）

施設長：24年

保育士：5年

b 移管に伴う年数条件

施設長：社会福祉事業の経験年数15年以上

保育士：経験5年以上 3分の1以上

経験10年以上 2人以上（5年以上の経験者の外数）

4年以上の休職期間等がある場合は、復職後からの経験年数

c 年数条件を適用した検証

本件4保育園につき、現在の保育士数をもとに年数条件を適用するとして、仮に、経験5年の保育士が3分の1とし、経験10年の保育士を2人とし、残りの保育士については、全員を経験4年とした場合、移管後の各園の保育士の平均経験年数は、5年～6年となります。

(ウ) 結論

以上のように、移管に伴う年数条件を加味して運営費削減額を算出し、損失補てん年数を試算したところ、4保育園それぞれについて、1年強から3年弱で財産的損失が補てんされ、4園の平均でも約2年で補てんされることになり、「2年程度で賄われる」とする市の説明とほとんど差は出ませんでした。

したがって、本件建物の各譲渡予定額の設定根拠には合理的理由が認められ、不当な財産の処分とはいえないと判断します。

## 2 備品の譲渡について

### (1) 無償譲渡の違法性の検討

備品の譲渡についても、建物と同様、法第237条第2項の規定が適用されますので、この点につき検討します。

#### ア 「適正な対価」について

「適正な対価」とは、当該財産が有する市場価格（時価）をいうものとされています。

中古物品の市場価格をいかに算定すべきかはともかく、少なくとも、本件備品が全く無価値であるとは考えられませんので、本件備品の無償譲渡は、「適正な対価なくして」なされるものといえるため、「条例又は議会の議決」によることが必要となります。

#### イ 結論

「譲渡等に関する条例」第6条の規定では、「物品は、次の各号の一に該当するときは、これを無償または時価よりも低い価額で譲渡することができる。」とされ、その第1号に「公益上の必要に基づき、本市以外のものに譲渡するとき。」が挙げられています。

本件備品は、市の施策として市立保育所の民間移管を進める中で、引き続き保育所事業に使用させるという公益上の必要に基づき、移管先社会福祉法人へ譲渡することが予定されているものです。

したがって、本件備品の譲渡は、法第237条第2項及び同項に基づく「譲渡等に関する条例」による財産処分といえますので、適正な対価なくして譲渡することに違法性はないと認められます。

### (2) 無償譲渡の不当性の検討

本件備品については、引き続き使用してもらうために移管先法人に譲渡することはよいとして、そのことが、ただちに無償譲渡に結びつくとはいえません。

しかしながら、本件備品については、法定耐用年数内の備品326点の評価額約370万円が、無償譲渡により財産的損失となるとしても、先に試算したとおり、民間移管に伴う運営費削減により、4保育園を平均して約2年で補てんされることとなります。また、その他の備品709点については、法定耐用年数を経過していることから、市場価格は、不明ながらも相当低額と思われる。

したがって、このような事情においては、移管先法人に引き続き使用してもらう目的で無償としたことにつき、不当な財産の処分とはいえないと判断します。

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

### ( 監査請求書 )

中田宏横浜市長は、平成16年4月1日に、丸山台保育園（住所 横浜市港南区丸山台3-16-1）、鶴ヶ峰保育園（住所 横浜市旭区鶴ヶ峰1-64-1）、岸根保育園（住所 横浜市港北区岸根町685-12）、柿の木台保育園（住所 横浜市青葉区柿の木台7-5）の4つの保育所建物および上記建物に付随する保育所備品を、建物についてそれぞれ12,275千円、13,100千円、11,225千円、44,850千円にて有償にて、上記4保育所の保育所備品をいずれも無償にて、ならびに同保育所建物と同保育所備品を使用して実施される保育事業を、民間団体に譲渡せんとしています。

この財務会計上の行為は、第1に、横浜市の有形財産を著しく安い金額および無償で民間団体に譲渡するものであり、不当です。第2に、横浜市が長年にわたって市費を投じて同保育所で実施してきた保育事業に関する無形財産を破棄するものであり、不当です。

請求者は、上記財政会計上の不当行為を中止させる措置を求めます。

( 請求書を原文のまま掲載し、補正書については掲載を省略しました )

### ( 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 第1号証（物品管理簿の写し）
- 3 第2号証（冷暖房設備の写真）
- 4 第3号証（冷暖房機カタログ）
- 5 第4号証「横浜市立保育所の民間移管にかかる法人募集について」
- 6 第5号証（福祉局保育運営課職員名の回答書）