

社会福祉法人からの土地貸付料の徴収を怠る事実に関する住民監査請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第4項の規定により監査したので、その結果を同項の規定により次のとおり公表します。

平成30年8月20日

高松市監査委員	吉田正己
同	鍋嶋明人
同	吉峰幸夫
同	竹内俊彦

社会福祉法人からの土地貸付料の徴収を怠る事実に関する住民  
監査請求の監査結果について

## 第1 請求の受理

### 1 請求人

住所・氏名 省略

### 2 請求の受付

本件請求は、平成30年6月25日に受け付けた。

### 3 請求の要旨（原文）

別紙事実証明書（①平成20年3月31日に高松市と社会福祉法人松福福社会との間で締結した土地使用貸借契約書写し、②平成30年5月に作成された高松市長作成の専決処分書写し、③下記の高松市こども園総務課職員の供述部分）の記載によると、高松市長は、事実証明書①の土地使用貸借契約書第4条但し書の規定により、平成30年4月1日以降の土地の貸付料を徴収する必要があることを知りながら、事実証明書②記載の通り、市長は、今から貸付料額についての調停申立を予定して

貸付料の徴収を違法に怠っている事実が認められる。本件社会福祉法人松福福祉会からの公金（貸付料）の徴収を怠る事実は、地方自治法第242条第1項に規定する違法な財産の管理を怠る事実又は公金の賦課徴収を怠る事実に該当するものである。

本件公金（貸付料）の徴収の必要性は、10年以上前の平成20年3月31日に高松市と社会福祉法人松福福祉会との間で契約を締結した時点で分かっていたことであり、本年5月に至って事実証明書②のような調停申立をするまでもなく、10年余の協議期間が存在していたことから、高松市長の行う本年4月1日からの貸付料の徴収は、当然に可能であったのである。事実証明書①の第1条記載の地積2,399.38㎡もの高松市所有土地を無償で貸し付けること自体が違法又は不当と認められるほか、高松市こども園総務課職員の説明によると「本件土地上の高松市所有建物を本件土地使用貸借契約を締結した頃に無償で同法人に譲渡した」との説明があった（「」カッコ内は事実証明書③とする）が、高松市は、特定の私法人に対して特別の利益を違法に与えてきたのである。

本件住民監査請求の対象は、事実証明書①の契約書第4条但し書記載の「貸付料」の徴収を違法に怠っている事実を対象とするものである。

よって、本件請求人は、高松市監査委員が、高松市長その他の責任を有する者に対して本件違法な怠る事実を是正させて、平成30年4月1日以降の貸付料の徴収を行うなどの必要な措置をとるよう高松市長に対して勧告することを求める。

#### 4 請求の要件審査

本件監査請求は、地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号、以下「法」という。）第242条所定の要件を具備しているものと認め、受理した。

## 第2 個別外部監査契約に基づく監査請求とこれに対する措置

1 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理由（原文）

住民監査請求の分野においては、従来の監査委員の制度は、全く機能しておらず、信用できないので、個別外部監査契約に基づく監査を求める必要がある。

2 高松市（以下「市」という）長に法第252条の43第2項前段の規定による通知を行わなかった理由

本件請求の監査を行うに当たっては、監査委員に代わる外部の専門的知識を有する者を必要とするような特段の事情があるとは認められず、むしろ、監査委員の監査による方が適当であると判断したことによるものである。

### 第3 監査の実施

1 監査対象事項等

本件請求に係る監査対象事項は、市長が、市を貸付人・社会福祉法人松福福社会（以下「松福福社会」という。）を借受人として、両者間で成立した平成20年3月31日付け土地使用貸借契約（以下「本件土地貸借契約」という。）に関し、土地の借受人である松福福社会から平成30年4月1日以降の土地貸付料を徴収していないことが、違法に財産の管理を怠った事実又は公金の賦課徴収を怠った事実該当するか否かという事項である。

そして、その措置請求の内容は、市長その他の責任を有する者に対して、違法な怠る事実を是正させて、平成30年4月1日以降の貸付料の徴収を行うなどの必要な措置をとるよう市長に対して勧告することを求めるというものである。

なお、監査委員は、法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成30年7月10日に、証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から、同月2日に、新たな証拠として、「NTT職業別電話帳（2018年3月版）の高松市所有の保育園の一覧」の提出があり、

陳述を記述した平成30年6月30日付け書面が提出されたが、口頭による陳述はなされなかった。

この書面による請求人の陳述の要旨（原文）は、次のとおりである。

1 高松市長作成の平成30年6月18日付高こ総第38号文書及び高松市こども園総務課の三木職員の説明によると、本件保育園施設の土地使用貸借契約書（事実証明書①）と同様の内容の土地使用貸借契約書により下記の4施設（本件施設と併せて5施設）の社会福祉法人に対してのみ、土地使用貸借の期間10年間を経過した翌年から賃貸借契約とすることとしているほか、当該各土地上的保育園建物を各土地使用貸借契約を締結した頃に、高松市長は、各法人に無償で譲渡しているのである。このような高松市の本件保育園経営の法人に対する態度が原因で、土地の無償使用を主張し続けて本件土地使用貸借契約書の不備から貸付料の徴収が行えない状態に陥っているのである。

① 社会福祉法人・つくし福祉会（土地使用貸借契約を平成21年3月25日に締結）

② 社会福祉法人・こぶし福祉会（土地使用貸借契約を平成21年3月25日に締結）

③ 社会福祉法人・未知の会（土地使用貸借契約を平成22年3月20日に締結）

④ 社会福祉法人・カナン福祉センター（土地使用貸借契約を平成22年3月20日に締結）

⑤ 本件社会福祉法人・松福福祉会（土地使用貸借契約を平成20年3月31日に締結）

2 高松市の公有財産として所有する保育園は、別紙N T Tの職業別電話帳の高松市内の保育園のうち「高松市役所」欄に記載の保育園は、約30箇所であり、市内の特定の5保育園に対してのみ施設の土地の10年間の無償貸与や当該土地上的保育園建物の無償譲渡をする必要性はなかったのである。

## 2 監査対象部局

本件監査対象部局は、健康福祉局こども園総務課である。

#### 第4 監査の結果

本件請求について、監査委員は、合議により次のとおり決定した。

本件請求は、措置請求に理由がないものと判断する。

以下、その理由を述べる。

##### 1 監査により認められた事実

本件監査は、監査対象部局に事実照会するとともに、関係証拠書類の提出を受けて精査し、担当職員から事情聴取するなどの方法により実施し、その結果、次の各事実を認定した。

##### (1) 市が松福福祉会と本件土地貸借契約を締結するに至った経緯及びその理由

市は、予て自ら施設を設置して実施している事業について、民間の活力を導入して合理的な運営ができるものは、できる限り民営化し、効率的かつ効果的な地方行政を推進する施策を実施しており、市自体が施設を設置して経営してきた保育所事業の分野においても、平成17年9月及び18年1月に、周辺6町と合併したことに伴い、市立保育所は29か所から42か所に、また、私立保育所は25か所から30か所に、合計で18か所の保育所が増加し、より一層効率的な保育所運営の必要性が高まる中、平成18年2月に、学識経験者等で構成する「高松市社会福祉審議会児童福祉専門分科会」が、市立保育所の一部民営化について協議を重ね、それを是とする「高松市立保育所の民営化に向けての方針等に関する意見書」を纏め、これを市長に提出したことを受け、庁内各担当部門で検討の上、同月に「高松市立保育所民営化計画」（以下「市立保育所民営化計画」という。）を決定し、その実施に向けた準備を開始した。

この市立保育所民営化計画は、全ての市立保育所を民間に移行することを目的とするものではなく、限られた財源の有効活用を図るとともに、官民の役割分担も見極める中で、次世代育成支援対策の中で重要な役割を担う子育て支援の中心となる保育所における持続

可能な保育サービスの提供と多種多様な保育ニーズへの対応に応えるために、市立保育所の一部を民営化し、民間の持つ機動性・柔軟性を活用して、保育サービスを拡充することを目的とするものであり、民営化対象保育所についても基準に基づいて選定を行い、当面、42か所ある市立保育所のうち、平成19年4月に城東保育所1か所を、平成20年度と平成21年度に各2か所を民営化し、その後は、民営化実施保育所の実態の検証・評価を十分に行い、保育行政のあり方を見極めた上、対処するというものであり、市は、この計画を実施するに当たり、法第237条第2項及び高松市市有財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例（昭和39年3月28日条例第15号、以下「条例」という。）第3条第1号又は第4条第1号の各規定を適用して、①民営化する保育所用の土地は、移管先の法人に10年間無償で貸与し、その後は市と移管先法人が協議して決定すること、②その土地上に存在する保育所用建物は工作物などの附属物件などを含めて一括無償で移管先法人に譲渡することとし、その民間移管先は、市内で認可保育所を運営している実績のある社会福祉法人（応募の状況によっては、県内の認可保育所を運営している実績のある社会福祉法人も含める。）を対象に公募し、選考委員会の選考を経て決定することを定め、その旨の募集要領を作成した上、平成18年7月26日に、これを応募資格がある市内の社会福祉法人全者に開示して、先ず市立城東保育所の移管先法人を公募したところ、資格該当の社会福祉法人2者の応募があり、その選考のために設置した「高松市立保育所の民営化に係る移管先法人選考委員会（大学教授、公認会計士等の学識経験者と保護者代表等8名の委員で構成）」（以下「選考委員会」という。）による選考結果に基づき、同年11月27日に、その中の松福福社会をその移管先法人に決定し、平成20年4月1日から、松福福社会が市から城東保育所の運営を引き継いで運営することになり、その民営化が実現することになった。

(2) 本件土地貸借契約の締結とその契約概要

市は、その後、この城東保育所の運営移管先に決定した松福福祉会との間で、移管のための事務折衝を重ねた上、平成20年3月31日に、市が市立城東保育所として使用していた高松市城東町一丁目9番2の宅地上に所在する鉄筋コンクリート造陸屋根2階建保育所建物・床面積1階629.75平方メートル、2階535.42平方メートルをその附属建物・工作物・立木竹・備品を含め一括して、松福福祉会に無償で譲渡する建物等譲与契約を締結するとともに、同宅地の同保育所使用部分を松福福祉会に貸し付ける土地使用貸借契約を締結し、その約定に基づき、譲渡又は貸与に係る各物件を同年4月1日に移管先の松福福祉会に引き渡し、松福福祉会は、同日以降、それらを占有して、約定の使用目的に沿う使用を開始しているが、上記土地の貸借に係る契約内容の概要は次のとおりである。

#### ア 貸付物件

貸付人は、借受人に対し、高松市城東町一丁目9番2所在の宅地2,493.12平方メートルのうち、市長寿社会対策課（現長寿福祉課）が所管する南東角部の93.74平方メートルの土地部分を除く残余の2,399.38平方メートルの土地部分（以下「本件土地部分」という。）を貸し付ける。

#### イ 使用目的

借受人は、本件土地部分を保育所用地として自ら使用するものとし、この目的以外に使用し、又は使用权を他に譲渡し、若しくは転貸しないものとする。

#### ウ 貸付期間

貸付期間は、平成20年4月1日から平成50年3月31日までとする。

ただし、平成50年4月1日以降の貸付期間については、平成49年4月1日から同年9月30日までの間に、貸付人と借受人が協議して決定するものとする。

#### エ 貸付料

貸付料は、無償とする。ただし、平成30年4月1日以降の貸付料については、貸付人と借受人が協議して決定するものとする。

オ その他

借受人の善管義務、契約解除事由、貸付期間満了時などにおける本件土地部分の返還義務などを約定している。

(3) 本件土地使用貸借契約における土地貸付料に関する取決めと市の認識

市は、市立保育所の民営化に当たり、その経営を引き継ぐ民間事業者の永続的な健全発展を期するため、既設の保育所用建物等を無償譲渡するとともに、その敷地を貸し付け、当初の10年間は無償として貸付料を徴収せず、その後の貸付料は当事者間で協議・決定することにする方針を決定し、これを移管先法人募集の要領にも明示して公募するとともに、公募に応じて移管先に決定した松福福祉会と本件土地貸借契約を締結する交渉をした際にも、松福福祉会にその趣旨を説明し、賛同を得た上、前述のとおり、その契約書第4条に土地貸付料に関する前記取決めを明らかにするための規定を盛り込んでいるので、本件土地部分の貸付については、当初10年間は貸付対価を無償とする使用貸借とするものの、その後は、有償の賃貸借に変え、その貸付料金額は当事者間で協議・決定することになるものと認識しており、借受人側の松福福祉会も、市と同様の理解をしているものと認識している。

(4) 本件土地貸借契約に係る土地貸付料に関する当事者間の協議状況

市は、本件土地貸借契約第4条の規定により、本件土地部分の無償貸付期間が終了する時期が近づいた平成29年6月頃から、松福福祉会に対し、貸付に係る本件土地部分の対価である貸付料の金額を決定するための協議を申し込み、その頃から平成30年3月下旬頃まで前後6回に互って協議したが、松福福祉会側は、城東保育園の経営収支が赤字であり、土地の貸付料を負担する余裕がないばかりか、老朽化している保育所建物の改築資金の捻出に苦慮している状況にあり、無償の貸付期間を延長してほしいという要望を重ねる



ことに終始して合意を得るに至らず、無償貸付期間終期の同年3月31日を経過した。

しかし、市は、松福福社会との協議が成立しない限り、貸付料の金額が決まらず、松福福社会に土地貸付料を請求することすらできない状況にあったので、その後、無償貸付期間が経過した同年4月以降も、2回に亙り協議の場をもち、説得に当たったが、好転の見込みが立たず、かくなる上は、その解決を司法の場に移す以外に打開の方法はないと判断し、止むなく同年6月29日に、高松簡易裁判所に対し、松福福社会を相手方とする土地貸付料金額確定の調停申立をなし、同年8月28日から開催される同裁判所の調停による解決に期待している状況である。

(5) 市が他の市立保育所の民営化に応じた社会福祉法人と締結した同種土地貸借契約の概要

市は、前述のとおり市立城東保育所の民営化を実現した後、前記市立保育所民営化計画に基づき、平成21年4月1日には、市立中野保育所を社会福祉法人つくし福社会に、市立花園保育所を社会福祉法人こぶし福社会に、平成22年4月1日には、市立花ノ宮保育所を社会福祉法人未知の会に、市立十河保育所を社会福祉法人カナン福祉センターに、それぞれその運営を移管して民営化しているが、その手続・方法は、いずれも城東保育所の場合と同様であり、その移管に伴って締結されている保育所用土地の貸借契約の内容も、対象物件こそ異なるものの、その他の約定は全て共通しており、社会福祉法人つくし福社会と同こぶし福社会とは、平成21年3月25日付けで、社会福祉法人未知の会と同カナン福祉センターとは、平成22年3月30日付けで、それぞれ契約締結している。

## 2 監査委員の判断

- (1) 請求人は、本件請求において、基本的には、そもそも本件土地貸借契約の締結行為自体とそれに伴って行われた本件土地部分上に所在する保育所用建物等の市から松福福社会に対する無償譲渡行為自

体が、違法又は不当であると主張する一方で、結論的には『本件住民監査請求の対象は、事実証明書①の契約書第4条但し書記載の「貸付料」の徴収を違法に怠っている事実を対象とするものである。』として、本件土地貸借契約の有効性を前提とする請求をしており、その主張には大きい矛盾があるが、それは、請求人において、違法又は不当であると主張する各行為が、いずれも10年以上前の平成20年4月1日になされており、当該各行為があった日から既に1年以上の期間が経過していることが明らかであるため、法第242条第2項の規定により、それら各行為の違法性又は不当性を主張して請求する住民監査請求をすることができないとされていることを意識し、当該各行為の違法性・不当性を理由とする請求を控え、それに関連する事実として、本件土地の貸付人である市が、その借受人である松福福社会から平成30年4月1日以降の貸付料を徴収していない事実があることに着目し、その事実が、違法に公金の徴収を怠った事実又は違法に財産の管理を怠った事実と該当すると主張して、その是正措置を請求するに至ったものと推認されるので、本件土地貸借契約の締結行為の合法性・妥当性については、その請求の当否に関する判断に必要最小限度の範囲で言及するに留め、端的に請求人が主張する土地貸付料不徴収の当否について判断することとする。

- (2) 本件土地部分の貸借は、「監査により認められた事実」の(1)及び(2)で明らかなどおり、市が市立保育所の一部民営化を実施するために行ったものであるが、その民営化は、市が、学識経験者等で構成する「高松市社会福祉審議会児童福祉専門分科会」が作成した「高松市立保育所の民営化に向けての方針等に関する意見書」及び「高松市立保育所民営化計画」に基づき実施したものであり、その目的は、次世代育成支援対策の中で重要な役割を担う子育て支援の中心となる保育所における持続可能な保育サービスの提供と多種多様な保育ニーズへの対応に応えるため、民間の持つ機動性・柔軟性を活用して、保育サービスを拡充することであり、民営化対象施設

や移管先の法人の選定についても、適正かつ妥当なものと評価できるものである。

而して、本件土地部分の無償貸付を定める本件土地貸借契約は、その目的を実現するため、法と条例の関係規定を適用して適正に締結されており、その手続・内容において何ら違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものと認められるので、本件土地貸借契約の締結自体が違法又は不当であるとする請求人の主張は失当であると判断する。

- (3) そこで、次に、市が本件土地部分の貸付に関し、借受人である松福福祉会から平成30年4月1日以降の貸付料を徴収していないことの当否について検討する。

本件土地貸借契約は、「監査により認められた事実」の(2)及び(3)で明らかなおり、平成20年4月1日から平成50年3月31日までの貸付期間のうち当初の10年間は、貸付対価を無償とする使用貸借であることは、その契約書の標題及び第4条の規定により明らかであるが、その期間経過後の平成30年4月1日以降の貸借関係については、同条但し書が「平成30年4月1日以降の貸付料については、甲(市を指し示す)・乙(松福福祉会を指し示す)協議して、決定するものとする。」と規定するのみで、確定的な取決めがなく、市は、市立保育所の民営化のため移管法人の公募をしたときから、募集要領に当初10年間は使用土地を無償貸付とするものの、その後は有償の貸付に変わることを明らかにしており、無償貸付期間経過後は有償となり、その貸付料の金額や支払方法等については市が借受人と協議して決定するという方針で臨んでおり、その事情は契約締結時にも松福福祉会に説明しているので、松福福祉会側も十分理解していると認識しており、その契約締結経過や契約書の記載内容等を総合して判断すると、市と松福福祉会の契約当事者間では、本件土地貸借契約は、貸付当初の10年間は、貸付対価を無償とするものの、その期間経過後は有償に変更することを予定し、その貸付料の金額や支払方法等の決定は契約当事者の協

議によって定める旨の合意が成立しているものと認めるのが相当である。

なお、参考までに、仮に前記契約書第4条但し書の規定は、当初の無償貸付期間10年が経過した後の貸付について、その対価を無償から有償に変更することまでは明確にしておらず、その後も無償を継続するのか、その後は有償に切り替えるのかという基本的な事項自体も、市と松福福祉会が協議して決定するという合意があったことを確認したものと解釈され、必ずしも有償への変更を前提とし、その貸付料の金額決定を両者協議に委ねたものにすぎないものではないとすれば、尚更、市と松福福祉会の協議を経ずに、当初10年間の無償貸付期間経過後、直ちに前記契約書第4条の規定を根拠として借受人の松福福祉会に対し、平成30年4月1日以降の貸付料の請求をすることはできないと判断せざるを得ず、市はこの場合も、前記無償貸付期間経過後の貸付対価について松福福祉会と協議をする必要があることになる。

- (4) そうすると、市は、基本的には本件土地部分の貸付人として、本件土地貸借契約に基づき、借受人である松福福祉会に対し、平成30年4月1日以降の貸付料の支払を請求する債権を有するものと認められるが、本件土地貸借契約の中では、貸付料の具体的な金額やその支払方法等が取り決められておらず、その決定は契約当事者である市と松福福祉会の協議に委ねられているので、本件土地貸借契約の存在だけに依拠して、直ちに貸付料を請求することはできず、その請求をするためには、事前に、約定に則り市と松福福祉会の間で協議し、貸付料の金額やその支払方法などを具体的に決定しなければならないことになる。

そこで、市は、「監査により認められた事実」の(4)で明らかなおとおり、本件土地貸借契約の貸付料が無償から有償に変わる時期から約10か月前の平成29年6月頃から、松福福祉会に対し、本件土地部分の貸付対価である貸付料の金額等を決定するための協議を申し込み、その頃から平成30年3月下旬頃まで前後6回に互って

協議したが、松福福祉会側は、城東保育園の経営収支が赤字で、土地の貸付料を負担する余裕がないばかりか、老朽化している保育所建物の改築資金の捻出にも苦慮している状況にあることを理由として、無償の貸付期間を延長してほしいという要望を繰り返すばかりで全然進展せず、無償貸付期間終期の同年3月31日を経過しても合意に至らず、好転の見込みも立たなかったため、止むなくその解決を司法の場に委ねることとし、取り敢えず同年6月29日に、高松簡易裁判所に対して松福福祉会を相手方とする土地貸付料金確定の調停申立をなし、同年8月28日から開催される同裁判所の調停による解決に期待している状況にあり、貸付料の徴収に向けて、適正かつ妥当な措置を講じているものと認められ、請求人が主張するように調停申立をするまでもなく貸付料の徴収ができるのに、徒にそれを放置して貸付料の徴収を怠ったという事実は到底認められない。

- (5) 以上の検討で明らかなおり、本件土地貸借契約に関し、市が未だ松福福祉会から平成30年4月1日以降の土地貸付料を徴収していないことは事実であるが、その事実が違法に財産の管理を怠った事実又は公金の賦課徴収を怠った事実に該当するという請求人の主張は到底、是認することはできず、失当であると言わざるを得ない。よって、本件措置請求には理由がないものと判断する。

以上