

神 監 2 第 15 号
平成 24 年 10 月 25 日

A 様

神戸市監査委員	櫻	井	誠	一
同	田	中	健	造
同	守	屋	隆	司
同	川	内	清	尚

保育所用地貸付けに関する住民監査請求の監査結果について（通知）

平成 24 年 8 月 29 日に提出されました標記の住民監査請求について、地方自治法第 242 条第 4 項の規定により監査した結果を次のとおり通知します。

保育所用地貸付けに関する住民監査請求 監査結果

第1 請求の要旨

請求人から平成24年8月29日、9月25日付で提出された措置請求書によると、請求の要旨は次のとおりと解される。

- 1 藤原台中町保育所用地（以下「本件保育所用地」という。）の貸付先法人選定に関して、不正な選考が行われた。公文書公開等の文書を見る限り、あきらかに選定された法人を選定するために表面上の手続きをとっただけの、組織ぐるみでの不正・癒着による違法・不当な選定により契約を結ぼうとしている。

神戸市（以下「市」という。）は、平成23年12月1日から本件保育所用地の貸付先選定の募集を開始し、平成24年3月21日に開催された選定会議（以下「本件選定会議」という。）において、社会福祉法人X（以下「当該法人」という。）を貸付先選定法人に決定した。

- ① 本件保育所用地貸付先の募集に先立って市は、公益社団法人神戸市私立保育園連盟（以下「本件保育園連盟」という。）理事会に募集を説明している。今回、本件保育所用地の貸付先として選定された当該法人の理事は、同連盟の会長であり、少なくとも他法人より募集の情報を先に知りえることができ、半月早く準備に取りかけられる等公平性に欠ける。
- ② 本件保育所用地の担当部署ではない事務分掌にも定められていない部の庶務担当係が担当している。
- ③ 本件選定会議は、神戸市保育所運営法人選考要綱（以下「本件要綱」という。）に規定されている委員会ではなく、過去に本件要綱に基づかず選定した事例はなく、本件要綱第2条「公有財産の貸付け等を受けることのできる法人は、神戸市保育所及び特別養護老人ホーム運営法人選考委員会による選考で選定された者とする。」の規定にも違反しており、手続上の瑕疵があり、このような選定は無効である。
- ④ 選考委員について、当局は委嘱状及び選定経過の公文書が不存在であるとしている。したがって、委嘱状も選定理由の決裁もなく3名分41,920円の委員報酬が支出されているのは、何の法的根拠もなく明らかに違法な公金の支出である。
- ⑤ 今回の募集は、年末年始をはさんだ異例の日程で行われた。これは緊急に保育所を整備する必要が生じたことからこのようなスケジュールで行われたとのことだが、平成23年4月時点での待機児童は、市全体としては増加しているものの、北神地区においては前年度比6名の減となっており緊急性は感じられない。
- ⑥ 外部有識者を交えた選定会議を行ったとしているが、今回の選定会議の委員は4名

である。以前は9名の委員で審議されていた。また、利害関係のない第三者による会議と知らされたが、事実は当該法人の役員と関係がある委員が就任しており、公平な審査が行われていない。

- ⑦ 選考基準については、平成15年度は施設長のウェイトが大きく資格・年齢の項目があった。さらに今回選定された法人の施設長予定者は資格も持っておらず、高齢である。資金計画のウェイトが小さくなった。平成23年度の選考基準は当該法人に対し有利な基準に見直されている。

選考基準が変われば会議に諮り基準見直しをしてきたにもかかわらず、本件選定会議には諮られていない。

- ⑧ 財務状況の選考基準では、3カ年平均とされているが、本件選定会議では当該法人が一番有利な平成22年度のみを評価しており3カ年平均をしていない。また、当該法人の資金計画では、市の融資制度等の利用を計画しており、市は利子補給を支出しなければならない。選考基準では、借入の有無が基準の一つとなっているが、本件選定会議では、何も触れられていない。当該法人は、平成22年度末においても多額の借入があり、今回の借入計画では、さらに借入が増えることになり、このような法人が安定的な経営を行えると思えない。

- ⑨ 当該法人の理事は、昭和63年より保育所用地貸付選考委員を経験しており、市の選考基準を熟知しているので、本来であれば申し込みを控えなければならない立場である。今回は、選定委員から外れているが、その応募を取り消すのかどうか審議すべきであるのに審議されていない。

- ⑩ 過去の選考委員会の中で、既に用地貸与の実績のある法人は選考外になったことがあり、無償貸与の行われている団体は選考基準の減点対象としていたが、今回はそういった取り扱いがなく、過去において無償貸与を受けている当該法人が再び選ばれている。

- ⑪ 当該法人の調書によれば、1名だけが特殊関係人となっているが、他の法人における役員関係も含まれるから、当該法人の理事6名監事2名中7名が特殊関係人となり、法で定める社会福祉法人の特殊関係人事項を遵守できていない。

よって次のとおり必要な措置を講ずるよう求める。

- (1) 本件保育所用地の貸付契約を撤回すること。また92,466千円の補助金を支出することは違法である。借入をせず自己資金で建設する法人を選定すれば払う必要の無い利子補給約13,000千円を行わないこと。
- (2) 選考委員に対し支払われた報酬41,920円の返還を求める。

理 由

- (1) 今回の選定は、要綱に基づかず、委員委嘱さえされていない委員により行われており無効である。

(2) 今回の選定は、当該法人に有利に行われており違法・不当である。

2 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

今回の選定は、市行政も一体となった組織ぐるみでの不正による法人選定であるため。

第2 個別外部監査契約

市長に地方自治法第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(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が相当であると認めなかった理由)は以下のとおりである。

請求人は、法人選定にあたり市行政も一体となった組織ぐるみの不正があったと主張するが、監査委員は第三者機関であり、その機能を果たしており、本件請求において措置を求めている本件選定及び金銭の支出等に係る財務会計上の違法性・不当性についての判断を行うにあたって、特に監査委員に代わる外部の者の専門的な知識や判断を必要とする事案とは認められない。

以上のことから、請求人が主張する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が相当であるものとは認められないので、通知を行わなかった。

第3 監査の実施

1 監査の対象

住民監査請求の対象となる財務会計上の行為等においては、監査請求書及びこれに添付された事実を証する書類の各記載、監査請求人が提出したその他の資料等を総合すれば、監査委員において住民監査請求の対象の特定のために調査を要することなく、当該請求において具体的にいかなる財務会計上の行為等が問題とされているかを理解することができ、当該行為等について違法・不当を判断するだけでよい程度まで特定されていることが求められる。

また監査委員が監査を実施するために、その対象を選択しなければならないようなものや、監査委員が住民監査請求の対象を探索しなければ、監査を実施することができないようなものは、請求の特定を欠くものとして不適法となる。(同趣旨：平成2年6月5日最高裁判決、平成16年11月25日最高裁判決)

請求人は、今回の選定が「要綱に基づかず、委員委嘱さえされていない委員により行われており無効であること」を理由に「本件保育所用地の貸付契約を撤回すること。ま

た、補助金を支出することは違法であること及び利子補給を行わないこと」及び「選定委員に対して支払われた報酬の返還を求めること」を請求している。

請求人は、措置請求書の中で、今回の選定が「要綱に基づかず、委員委嘱さえされていない委員により行われており無効であること」について、本件要綱等を添付して要綱に基づかず選定されていることや委員の委嘱決裁がないこと等を具体的に特定して指摘している。したがって、本件保育所用地の貸付先法人選定が無効であるか、本件選定会議委員の委嘱が無効であるか、その結果市に損害が発生しているかを、監査の対象とする。

また、請求人は、今回の選定は「当該法人に有利に行われており違法・不当である」と主張しているが、この点に関して、個々の選定過程での違法・不当を具体的に特定して指摘しているため、今回の選定が当該法人に有利に行われており違法・不当であるか、その結果市に損害が発生しているかについても監査の対象とする。

なお、措置請求書等では、「市行政も一体となった「組織ぐるみ」での不正による法人選定」、「公文書公開等の文書を見る限り、どう考えても不正・癒着があった」、「あきらかに当該法人を選定するために、表面上の手続きをとっただけであり、違法・不当な行為により選定され」などと記述して「組織ぐるみ」で不正な選定が行われたと主張している。しかし、この点に関しては、請求人は、選定過程における問題点は指摘しているが、仮に、当該法人に有利な選定が行われていたとしても、それが組織的に行われたとして不法行為の成立を認定にするに足る証拠書類等を直接具体的に摘示しているとはいえず、請求人の請求は却下を免れない。したがって、この「組織ぐるみ」での選定の部分については、監査の対象としない。

2 監査の実施

地方自治法第 242 条第 6 項の規定に基づき、平成 24 年 9 月 27 日に、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。なお、同年 9 月 25 日に新たな証拠の提出があった。

また、こども家庭局こども企画育成部総務課及び同局子育て支援部保育振興課、保健福祉局総務部監査指導課（以下「監査指導課」という）の関係職員から事情聴取を実施するとともに、関係書類等の監査を行った。（平成 23 年度に保健福祉局子育て支援部が所掌していた保育所を含む児童福祉に係る事務については、組織改正により、平成 24 年度はこども家庭局企画育成部及び子育て支援部が所掌しているため。）

第 4 監査の結果

1 事実の確認

(1) 藤原台中町保育所用地の貸付先募集

① 土地の概要

所在：神戸市北区藤原台中町 2 丁目 5 番

面積：1999.03 m²（公募）

貸付：平成 25 年 4 月 1 日から 50 年間の定期借地契約（貸付料：年額約 230 万円）

② 保育所の概要

開設時期：平成 25 年 4 月 1 日

入所定員：60 名（予定）

③ 公募スケジュール

平成 23 年 11 月 16 日 神戸市私立保育園連盟理事会で概要説明

11 月 30 日 同園長会で概要説明

12 月 1 日～15 日 運営法人募集要領配布（17 法人に配布）

12 月 16 日 応募説明会（市役所において開催，8 法人参加）

12 月 19 日～21 日 F A X で質問票受付（1 法人より提出）

12 月 27 日 質問に対する回答（募集要領を配布した 17 法人に対し F A X で回答）

平成 24 年 1 月 5 日～20 日 申込書受付（4 法人より提出）

3 月 21 日 選定会議（仮決定，平成 24 年度神戸市予算成立後に正式決定）

3 月 22 日 選定結果の通知発送

④ 申請提出書類

保育所用地借受申込書，保育所設置希望の趣意書，保育所運営方針，保育計画，運営計画，保育所建設計画，社会福祉法人調書，履歴書，

(2) 貸付決定者

社会福祉法人 X （神戸市中央区）

(3) 神戸市保育所運営法人選考要綱

（目的）

第 1 条 この要綱は，神戸市が，保育所運営を行わせる目的で，民間法人に公有財産の貸付け，売払い，譲与又はこれらに類する行為（以下「貸付け等」という。）を行うことについて，必要な事項を定める。

（対象法人）

第 2 条 公有財産の貸付け等を受けることができる法人は，神戸市保育所及び特別養護老人ホーム運営法人選考委員会（以下「選考委員会」という。）による選考で選定された者とする。

2 前項の選考の対象となる法人の範囲は，公有財産の種類及び貸付け等の方法に応じて，貸付け等を実施する都度市長が決定するものとする。

3 選考委員会に関する事項は，別に定める。

（法人の募集）

第 3 条 公有財産の貸付け等の実施にあたっては，あらかじめ期間を定め貸付け等を受

けようとする法人を募集するものとする。

- 2 貸付け等を受けようとする法人は、前項の期間内に、指定された様式の申込書を市長に提出するものとする。

(用途指定等)

第4条 公有財産の貸付け等を受けた者は、当該財産を保育所の用に供し、自ら使用しなければならない。ただし、地域における児童福祉の要請又はその充実のために特に必要と認められる場合は、神戸市と協議のうえ例外的に用途を追加できるものとする。

- 2 公有財産の貸付け等の対価、期間等の条件については、公有財産の種類及び貸付け等の方法に応じて、貸付け等を実施する都度市長が決定するものとする。

(その他)

第5条 この要綱の施行について必要な事項は、市長が定める。

附 則

この要綱は、昭和53年7月1日から施行する。

附 則

(施行期日)

- 1 この要綱は、平成17年4月1日から施行する。

(経過措置)

- 2 この要綱の施行の際現にこの要綱による改正前の神戸市保育所用地貸付要綱に基づいて行われている保育所用地の貸付けについては、なお従前の例によるものとする。

(4) 神戸市保育所及び特別養護老人ホーム運営法人選考委員会設置運営要領

(設置)

第1条 神戸市が、保育所又は特別養護老人ホーム運営を行わせる目的で、民間法人に公有財産の貸付け、売払い、譲与又はこれらに類する行為(以下「貸付け等」という。)を行うに際し、適正な保育所又は特別養護老人ホーム運営法人(以下「運営法人」という。)を選考するため、神戸市保育所及び特別養護老人ホーム運営法人選考委員会(以下「委員会」という。)を置く。

(組織)

第2条 委員会は、委員若干名で構成する。

- 2 委員は、学識経験を有する者、民間各種団体の代表及び市職員の中から、市長が委嘱し、又は任命する。

(委員長及び副委員長)

第3条 委員会に委員長及び副委員長各1名を置く。

- 2 委員長及び副委員長は、委員の互選によって定める。
- 3 委員長は、会務を総理し、委員会を代表する。
- 4 副委員長は、委員長を補佐し、委員長に事故あるとき、又は委員長が欠けたときは、

その職務を代理する。

(会議)

第4条 委員会の会議は、委員の総数の半数以上の委員が出席しなければ開くことができない。

2 委員会の議事は、出席した委員の過半数でこれを決し、可否同数のときは、委員長の決するところによる。

(除斥)

第5条 議案について、直接利害関係を有する委員は、審議に加わることができない。ただし、委員会の同意があるときは、会議に出席し意見を述べることができる。

(任期)

第6条 委員の任期は、2年とする。ただし、再任を妨げない。

(選考の基準)

第7条 運営法人の選考基準は、次の各号によるものとする。

- (1) 法人代表者及び役員が、社会福祉事業の経験又は社会福祉事業に対する熱意をもっていること。
- (2) 保育所の施設長予定者が、児童福祉事業に熱意のある者であって、当該事業の理論及び実践について訓練を受けた者であること。
- (3) 特別養護老人ホームの施設長予定者が、高齢者の介護及び社会福祉事業に熱意のある者であって、当該事業に相当の経験を有する者であること。
- (4) 施設整備（用地取得を含む。）の全体事業費に対する自己資金比率が高いこと。
- (5) 施設運営について長期的見通しがあること。
- (6) 職員確保について見通しがあること。
- (7) 貸付け等の条件を確実に履行できる見込みのあること。
- (8) その他保健福祉局長が必要と認めた事項に該当していること。

(庶務)

第8条 委員会の庶務は、保健福祉局子育て支援部及び高齢福祉部高齢福祉課において処理する。

(その他)

第9条 この要綱の施行に関し必要な事項は、保健福祉局長が定める。

附 則

(施行期日)

1 この要領は、平成2年5月15日から施行する。

(神戸市保育所用地貸付選考委員会要領の廃止)

2 神戸市保育所用地貸付選考委員会要領は、廃止する。

附 則

(施行期日)

- 1 この要領は、平成 17 年 4 月 1 日から施行する。
(経過措置)
- 2 この要領の施行の際に現にこの要領による改正前の神戸市保育所及び特別養護老人ホーム建設用地貸付選考委員会設置運営要領第 2 条に規定する神戸市保育所及び特別養護老人ホーム建設用地貸付選考委員会の委員は、その任期満了までこの要領第 2 条に規定する委員とみなす。

附 則

(施行期日)

- 1 この要領は、平成 19 年 11 月 1 日から施行する。

(5) 保育所用地貸付先選定会議

① 開催日 平成 24 年 3 月 21 日

② 選定委員

学識経験者(委員長)、保育関係者、公認会計士、市職員(保健福祉局子育て支援部長)の 4 人で構成

③ 選定基準

法人の状況(法人実績、法人の財政状況) 20 点、

職員(施設長、職員確保) 20 点、

保育内容(趣旨、運営方針、保育計画、運営計画) 40 点、

施設計画(施設内容、利用者への配慮、快適性) 20 点

合計 100 点満点

(参考) 平成 15 年度選考基準

法人・資金計画・賃料確保(法人実績、自己資金・事業費、償還財源など) 31 点

施設長・職員確保 21 点

趣意・保育内容(運営方針、保育計画、運営計画など) 18 点

施設計画(施設内容、利用者への配慮、快適性等) 30 点

合計 100 点満点

(6) 本件選定会議委員に対する報酬支払い

① 選定委員報酬額

41,920 円(3 名分)

内訳

委員長 1 名 17,180 円

委員 2 名 12,370 円×2 名=24,740 円

② 支払日

平成 24 年 3 月 21 日

(7) 用地貸付契約

① 建設工事に伴う土地使用貸借契約

契約締結日：平成 24 年 5 月 17 日

貸付期間：平成 24 年 5 月 18 日～平成 25 年 3 月 31 日

賃料：無償

② 保育所開設に伴う定期借地権設定契約（予定）

契約締結日：平成 25 年 4 月 1 日

貸付期間：平成 25 年 4 月 1 日～平成 75 年 3 月 31 日（50 年間）

貸付料：年額約 2,300 千円

(8) 補助金交付

保育所創設に係る整備（施設建設費）のうち、補助対象事業費と国の補助基準額の低い額の 3 / 4 かつ市の予算の範囲内の額を補助する。（市 1/12, 国 2/3）

（補助金交付の流れ等）

神戸市民間社会福祉施設等整備審査会への付議・承認（平成 24 年 6 月 26 日承認）

兵庫県へ国庫補助協議（平成 24 年 7 月 13 日内示）

兵庫県へ補助事業事前着工承認申請（平成 24 年 8 月 8 日承認）

工事請負契約締結及び工事着工（平成 24 年 8 月 18 日請負契約締結・工事着工）

補助金交付申請及び交付決定（平成 24 年 10 月 9 日現在、申請準備中）

工事完成後、補助金実績報告及び市による完了検査のうえ補助金支出

(9) 融資及び利子補給

社会福祉施設の新・増築等整備費について、資金の一部を市が融資あっせんするとともに、利子の補助を行う。

限度額 法人 1 億円，個人 400 万円

融資利率 年 1.012%（平成 24 年 4 月 1 日現在）

償還期間 20 年以内

利子補給 利率が年 2%以下の場合は全額（2%を超える場合は、2%又は利率の 2 分の 1 のいずれか高い方の額を上限とする。）

現在の状況 融資あっせん委員会で承認（平成 24 年 9 月 25 日承認）

概ね 1～2 月で金融機関からの融資を実施

(10) 特殊関係人

平成 12 年 12 月 1 日付厚生省児童家庭局長等通知「社会福祉法人の認可について」（以下「所管省庁通知」という。）によれば、「内部牽制体制の確立の観点から、各役員につ

いて、その親族その他特殊の関係があるものが理事のうちに1名を超えて含まれてはならず、監事のうちに含まれてはならない」とされている。

当該法人の役員の特典関係人については、本件保育所用地貸付先募集の申し込みに際して当該法人が提出した社会福祉法人調書には親族関係の1名と記載されているが、各法人の役員名簿等により、他の社会福祉法人等でも役員関係にあることが確認されたことから、理事及び監事について所管省庁通知に基づく特典関係人数の制限を超えている状態であることを確認した。

(11) 市内及び北神地区における待機児童数の推移

市全体の待機児童数（各年とも4月1日現在）は、平成14年以降では、保育所の新設増設に伴い減少し、平成22年は423人となったが、平成23年は481人、平成24年は531人に増加した。

特に、本件保育所用地の所在する北神地区の待機児童数は、概ね30～40人程度で推移してきたが、平成23年4月と比べ同年10月には57人と27人増加し、平成24年4月時点でも55人となっている。

（各年4月1日現在，単位：人）

	14年	15年	16年	17年	18年	19年	20年	21年	22年	23年	24年
市内	1076	934	623	652	560	489	487	483	423	481	531
北神地区	42	46	32	28	19	46	32	51	36	※30	55

※北神地区の平成23年10月の待機児童数は57人

2 当局の説明

こども家庭局からは、次のとおり説明があった。

(1) 待機児童の解消について

近年、都市化・核家族化、女性の社会進出、就労形態の多様化などにより、保育需要が増加しており、本市においても、保育所の待機児童数は、依然として多く、その待機児童の解消を最重要課題と位置づけ、保育所の整備に取り組んできている。

これまで、保育所の新增設等により大幅な受入れ枠の拡大を進めた結果、本市の待機児童数は、平成12年の1,432人をピークに減少し、平成22年は423人となった。しかし、平成23年には481人、平成24年は531人と増加に転じており、今後も保育需要の増加が見込まれる状況である。

このため、平成22年2月に策定した「神戸市次世代育成支援対策推進行動計画（後期計画）（神戸っ子すこやかプラン）」で定めた平成27年度目標である「24,000人の受入れ枠の確保」の早期達成に向け取り組んでいる。

保育所整備では保育所用地の確保がネックとなっていることから、これまでの社会福祉法人等からの提案による保育所整備に加えて、公有財産（土地、建物）の転活用等を

更に進めること、保育所用地として活用可能な民有地を公募し、運営を希望する法人に紹介する保育所整備「マッチング事業」の実施など区ごとの事情を踏まえ、あらゆる手法に取り組むこととした。

(2) 北神地区における保育所整備の緊急性について

特に、本件保育所用地のある北神地区の待機児童数は、平成 22 年 4 月は 36 人、平成 23 年 4 月は 30 人であったが、平成 23 年 10 月は 57 人、平成 24 年 4 月は 55 人と急増している。

このため、まず既に市が保有し直ちに活用できる本件保育所用地を平成 24 年度予算に向けて活用することを決めた。なお、平成 24 年度予算で保育所を整備し、平成 25 年 4 月に開所するためには、平成 24 年 3 月には貸付先法人を決定する必要があった。

(3) 本件保育園連盟への事前説明について

私立保育園等に係る制度の新設及び変更、運営に関する情報などについては、これまでも、園長会を活用して各保育園への情報を周知し、その事前手続きとして理事会にも説明してきている。今回は募集に関する情報の周知徹底を図るために園長会を活用した。情報提供の内容は物件やスケジュールの概要のみであり、理事会への情報提供が選考に影響を与えるほど公平性に欠けるものであるとは考えていない。

(4) 要綱によらず決裁により本件選定会議を開催したことについて

本件要綱については、市が、保育所運営を希望する民間法人に公有財産を貸付等するにあたっての事務処理手続きの概要を定めたものであり、過去の保育所用地の貸付等においては、要綱に基づく選考委員会を開催し法人の選考を行ってきた。

しかし、①全市及び北神地区の待機児童数に鑑み、24 年度予算で保育所を緊急に整備する必要があったこと、②本件要綱に定める選考委員会が、長らく開催されておらず（最終開催は平成 20 年 12 月）、委員の任期も切れ（平成 21 年 11 月）委員不在の状況のため、新たな委員の選任・委嘱の手続きが必要なこと、③保育所だけでなく特別養護老人ホームにもかかる選考委員会であるため、それぞれの分野から委員を選出する必要があり、人選に時間を要することなどから、今回は要綱の趣旨を踏まえ、同様の事務手続きとして本件選定会議を開催のうえ貸付先を決定しており、その手続きに瑕疵はなく、違法・不当ということにはならないと考えている。

(5) 本件選定会議委員の人数・構成について

請求人は、「従前の委員会は委員 9 人（直前任期の委員数は 8 人）だったのに今回 4 人と極端に少ない。さらに選定された法人の理事と関係のある間柄の委員が 4 人中 3 人おり公平な審議はできない。」と主張しているが、従前の選考委員会は、保育所及び特別養護老人ホームを対象としていたことから、それぞれの分野に関わる方々を委員と

していたため委員構成が多かったものであり、今回の委員数が極端に少ないとは考えていない。

本件選定会議の外部委員に関しては、民間移管の委員構成を参考とし、学識経験者、保育関係者、福祉分野に詳しい公認会計士の3名を委員として選出した。

各委員に対しては、本件選定会議に参加審議することを文書又は口頭で要請し、各委員からは口頭で承諾をいただいた。

各委員からは、これまでの会議においても、それぞれの分野における専門家として適切な意見をいただいております、面識があることをもって公平な審議ができないとはいえない。

(6) 選考基準について

既貸付法人の取り扱いについて、平成2年から平成10年までの貸付方針においては、応募は認めるが、評価点で考慮する（既貸付者は減点）とされていたが、平成11年以降の貸付方針においては、既貸付者への評価点での考慮は盛り込まれていない。

選考基準は、保育所を安定して運営できる法人を選ぶという観点から設定しており、今回の選定に当たっては、①法人の状況（法人実績、財務状況）、②職員配置（施設長、職員確保）、③保育内容（趣意、運営方針、保育計画、運営計画）、④施設計画（施設内容、利用者への配慮、快適性、安全性）という基準を設定した。

過去に行ったどの選考においても、大枠はこの4項目であるが、細目については、募集案件ごとに諸事情等を考慮し、細目や配点の変更を行なっている。今回の選考についても、大枠はこの4項目を評価対象とし、細目・配点については、直近の民間移管、建替・運営における選考基準を参考としつつ「公立保育所の保育を引き継ぐ」という特別な事由が無いことから、保育内容に対する配点を少し下げ、施設計画に対する配点を上げるなど、全体的にバランスを取るようにした。

直近の用地貸付の選考基準である平成15年度との比較では、障害児保育などの特別保育の実施や地域交流、食育、地域への貢献等への需要の高まり等の時代の要請を反映して、保育内容の配点を高めた結果、法人の財務状況や施設計画への配点が低くなっている。

施設長の年齢に関しては、従前の選考基準では盛り込まれていたが、直近の民間移管、建替・運営の選考基準からは削除されている。

なお、選考基準については、本件選定会議において諮っており、各委員の承認を得ている。

(7) 本件選定会議の審議内容について

① 選考基準の法人の財務状況については、委員の1人が専門の観点から評価(案)を作成した。本件選定会議において評価内容を他の委員に説明し、審議した。

委員より「過去2年の推移を当期業績の成果に絡めて、今後の業績の恒常性・确实

性を勘案しており、単純に単年度のみを対象としているものではない。また、業績は過去2期を含め、当期の貸借対照表に集約されているものであり、総括評価表の作成にあたっては、貸借対照表項目を判定要素に加えて評価の判定を行っている。」との意見をもらっている。

② 選考基準の借入の有無については、財務状況の評価をした委員からは「借入による整備計画が、無借金の整備計画に無条件に劣っているわけではなく、借入による十分な資金を元に、整備計画に十分な配慮がされれば、施設設備の充実が図られることになる。要は、借入返済額を上回る収入増加に結びつく事業計画が可能かどうかである。施設運営をしていく上で、無利子貸付制度の活用による手元資金の充実も検討すべきではないか」という意見をもらっている。

③ 過去の選考においては、多数の応募法人の中から審議する対象を絞り込む一つの考え方として、既に貸付実績がある法人以外から選ぶという意見が出されたことはあるが、あくまでも、審議対象を絞り込むための一つの考え方であった。

本件選定会議ではそういった意見は出ていない。

なお、平成15年の選考においては、委員長より「既に貸与していても、内容がよければいいのではないか」との意見も出されている。

④ 選考委員が理事や主要施設の長などの構成員になっている法人が応募される場合には、当該審査から選定委員として除斥されることになるが、今回は、応募法人の理事や主要施設の長などの構成員になっている方からは選定委員を選んでおらず、その取り扱いについて議論する必要はなかった。

(8) 当該法人の特殊関係人について

社会福祉法人及び社会福祉事業を行う施設の監査・指導を行う監査指導課は、「当該法人の特殊関係人は、理事6名中4名がそれぞれ、所管省庁通知において示されている定款準則による1名を超える状態である。しかし、法人間で相互に役員を就任している場合であって、利用者処遇又は施設運営への支障が著しいものとは認められず、重要指摘となっているものではない。」「特殊関係人の制限は、設立者の一族あるいは関連会社等の役員・従業員等が役員を独占し排他的な法人運営を防ぐことが目的と考えられる。社会福祉法人においては、親族に起因する特殊関係人については強く意識されているものの、関連会社等の役員に起因する特殊関係人については把握できていないケースも見受けられるため、これまで親族で制限数を超える場合については、是正指導を行ってきたが、施設団体等で相互に役員に就任している場合、あるいは法人間で相互に役員に就任している場合については、役員を引き受ける方が少なく役員の選任が困難な状況にあることも踏まえ、法人・施設運営の向上が期待できる等の事情が認められる場合には、特殊関係人の制限数を超えることについての指摘を見合わせてきた。」との見解を示している。

この見解に基づき、当該法人の役員に関する特殊関係人について過去の監査指導課の

監査における指導事項とされていないことから、選考にあたって考慮すべき重要な事項にあたるとは考えていない。

(9) 本件選定会議委員に対する謝金の支出について

選定会議に出席し審議いただいたことに対する謝金として決裁に基づき支出しており、違法な支出とは考えていない。

(10) 本件保育所用地の貸付先選定募集を行った担当係について

今回の募集は、家庭的保育事業（保育ママ）や保育所の整備など、待機児童の解消に向けて指導係だけでなく子育て支援部全体として取り組んできた。

本件保育所用地に関しては、保健福祉局子育て支援部管理係（以下「管理係」という。）が未利用地の管理担当としての事務を行っており、周辺住民等との対応も含め、当該用地に関するノウハウがあったことから募集手続きについて管理係で担当したものであり、実施にあたっては、保育所の整備・指導を担当する保育振興ラインとも連携し行なっている。

3 判 断

請求人の主張について、前記事実関係の確認、監査対象局の説明及び関係資料の調査に基づき、次のように判断する。

理由 1 「今回の選定は、要綱に基づかず、委員委嘱さえされていない委員により行われており無効である。」について

(1) 要綱ではなく決裁で貸付先選定を行ったことについて検討する。

要綱は、法律や条例、規則等の法規とは異なり、行政機関の内部規定であり、法的拘束力があるものではない。

本件要綱は、保育所運営法人の選考についての内部手続きを定めたものであり、第 2 条第 1 項では「公有財産の貸付け等を受けることのできる法人は、神戸市保育所及び特別養護老人ホーム運営法人選考委員会による選考で選定された者とする。」と規定し、具体的な内容については別途市長の定めによると規定している。

一方、内部決裁については、行政内部における意思決定手続きであり、専決規程により決裁権者が定められている。要綱も元来決裁手続により定められたものである。

本件保育所用地貸付先の選定に関しては、募集に先立ち今回の募集の基本方針及び本件要綱に基づく要領と同様の選定基準を定めた「保育所用地貸付の実施について」の保健福祉局長決裁が、選定会議の開催に先立ち「保育所用地貸付先選定会議の開催と経費の支出について」の同局子育て支援部長決裁が、選定先決定に当たっては「保育所用地貸付先の選定について」の保健福祉局長決裁がなされている。

本件保育所用地貸付先の選定については、内部規定である要綱に基づき実施するか、内部決裁に基づき実施するかは、行政内部の事務処理手続きの問題であって、選定を要綱に基づかず内部決裁に基づいて実施したからといって直ちに違法とまではいえない。

次に、内部決裁により選定会議を開催するに至った事情について検討する。

当局は、①本件保育所用地の所在する北神地区の待機児童数に鑑み、平成 24 年度予算において保育所を緊急に整備する必要があったこと、②本件要綱に定める選考委員会が長らく開催されておらず（最終開催は平成 20 年 12 月）、また委員の任期が平成 21 年 11 月に切れ委員不在の状況のため、新たな委員の選任・委嘱の手続きが必要であること、③保育所だけでなく特別養護老人ホームにも係る選考委員会であるため、それぞれの分野から委員を選出する必要があり、人選に時間を要することなどから、別途、決裁により、保育等の分野に精通している学識経験者等による本件選定会議を開催したと主張している。

市全体の待機児童数（各年とも 4 月 1 日現在）は、平成 14 年以降では、保育所の新設増設に伴い減少し、平成 22 年は 423 人となったが、平成 23 年は 481 人、平成 24 年は 531 人に増加した。

特に、北神地区の待機児童数は、概ね 30～40 人程度で推移してきたが、平成 23 年 4 月と比べ同年 10 月には 57 人と 27 人増加し、平成 24 年 4 月時点でも 55 人となっている。

このため、市が保有し直ちに活用できる本件保育所用地を貸付けて、平成 25 年 4 月の開設に向けて、保育所を緊急に整備することは一定理解できるものである。

(2) 請求人の、本件選定会議にかかる委員への委嘱状や選定理由の決裁がないことを理由に本件選定会議の委員選任が違法・無効とする主張について検討する。

本件選定会議は、上記の(1)で述べたとおり、違法な手続きによるものではない。

また、市から外部委員への委嘱関係は、当事者の一方である市（委任者）がその業務内容を相手方に委託し、相手方である各委員（受任者）がこれを承諾することによって成立する、一般的には諾成契約であって、委嘱状の交付は必ずしも必要がないと解されている。

当局は、各委員に対して本件選定会議に参加審議することを文書又は口頭で要請し、各委員はこれを口頭で承諾したとしており、委嘱状の交付がなくても市と本件選定会議の委員との委嘱関係は有効に成立している。

請求人の主張するとおり委員委嘱を明確にする決裁があることが望ましいが、本件選定会議への出席依頼や委員派遣依頼等について、氏名・役職を明記した決裁が行われていることから、選考委員の選任について組織内部の意思形成がなされていたとみることができ、委員委嘱の決裁がないからといって、直ちに違法・無効につながるとまではいえない。

なお、本件選定会議の各委員に支払われた金銭は、本件選定会議に出席し審議したこ

とに対する役務の対価であり、その額についても、保健福祉局審議会等報酬一覧をもとに、同種の委員会と同額の金銭を決裁に基づき支給しており、過去に本件要綱に定める選考委員会が開催された際にも委員に対しては同額の金銭が支払われている。

以上のことから、当該保育所用地を活用して保育所整備を行う緊急性が認められ、内部決裁で新たに選定会議を開催し選定を行ったことも一定の理由があると認められ、さらに本件選定会議の委員委嘱も有効に成立しており、「今回の選定が要綱に基づかず、委員委嘱さえされていない委員により行われており無効である」とはいえない。また、委員に対する金銭の支出は違法・不当なものではなく、市に損害が生じたとは認められない。

理由 2 「今回の選定は、当該法人に有利に行われており違法・不当である。」について

(1) 請求人の、当該法人の理事は本件保育園連盟の会長であり、少なくとも「他法人より募集の情報を半月先に知りえることができ、早く準備に取りかけられる等公平性に欠ける。」及び「募集期間が年末年始をはさんだ異例の日程であった。」との主張について検討する。

本件保育園連盟は、「保育事業の振興を図り、もって市における児童福祉の増進に寄与することを目的」（同連盟定款第 3 条）に市内の私立保育園等 134 園（平成 24 年度。同連盟のホームページによる。）を会員とする公益社団法人である。本件保育園連盟では、保育事業の円滑な推進を図るため、毎月園長会を実施し、その議題については、事前に理事会で協議することになっている。

市では、私立保育園等に係る制度の新設及び変更、運営に関する情報などについては、これまでも、園長会を活用して各保育園への情報を周知し、その事前手続きとして理事会にも説明してきている。

今回は、募集に先立ち平成 23 年 11 月 16 日に本件保育園連盟の理事会（12 人出席）で、同月 30 日に同連盟園長会で、今回募集に係る本件保育所用地の所在地、保育所の開設時期、入所定員、公募・整備スケジュールの概要を説明した。

以上より、当該法人の理事だけがその地位を利用して詳細な募集内容を知ったわけではなく、本件保育所用地の貸付募集が行われることの周知を図るため、市内の大部分の私立保育園が加盟しているところの本件保育園連盟に対して、事業に関する情報を周知したものであると認められる。

また、募集スケジュールについては、募集要領の配付を平成 23 年 12 月 1 日に開始し、応募説明会を同月 16 日に開催、申請書の受付は平成 24 年 1 月 20 日締切りであり、募集要領の配付開始から申請書の受付の締切りまでは 51 日間であった。

過去の事例について募集スケジュールを確認すると、募集要領の配付開始から申請書の受付の締切りまでの期間は、直近の平成 19 年度に実施された保育所用地売却先選定では 40 日間、平成 18 年度に実施された保育所用地売却先選定では年末年始をはさんで 43

日間であった。この点に鑑みると、今回の募集が年末年始をはさんだとしても期間がことさら短いとはいえない。

また、申請書受付の締切りまでに応募説明会や質問票の受付とそれに対する回答の機会を設けていることから通常必要とされる一連の手続を行っているものと認められる。

これらのことから、請求人の主張には理由がないものと認められる。

(2) 本件選定会議の委員の人数及び構成についての請求人の主張について検討する。

本件要綱に基づく選考委員会の委員数については、神戸市保育所及び特別養護老人ホーム運営法人選考委員会設置運営要領（以下「委員会設置運営要領」という。）第2条において「委員会は、委員若干名で構成する。」と規定している。委員は従前からそれぞれの任期において選任しており、直近任期の委員数は8人であった。従前の選考委員会は保育所及び特別養護老人ホームを運営する民間法人を対象としていたが、今回の募集は保育所を対象とした用地の貸付先選定であったことを勘案すると、委員数及びその構成を学識経験者及び保育関係者、福祉分野に詳しい公認会計士、市職員の4人で構成したことが不当であるとは認められない。

また、請求人は本件選定会議の委員4人中3人について、今回選定された当該法人の理事とは、学識経験者の委員は神戸市保育所及び特別養護老人ホーム運営法人選考委員会とともに委員を務め、公認会計士の委員は兵庫県社会福祉協議会の監事と役員の関係、保育関係者の委員は本件保育園連盟とともに役員を務める間柄で、公平な審査ができるわけがないと主張している。

公平な審査を行うための委員の除斥については、一般的には親族、法人や関連法人の役員・従業員など支配関係にあるような場合及び利益相反するような取引関係がある場合等と解される。当該法人の理事と本件選定会議の委員とは請求者の主張する関係にあるものの、除斥事由にあたるような直接の利害関係を有しているとは認められず、本件選定会議の委員の選任が不当であるとはいえない。

(3) 請求人の選考基準及び審議内容に関する主張について検討する。

今回の選定に当たっての選考基準は、①法人の状況（法人実績、財務状況）20点、②職員配置（施設長、職員確保）20点、③保育内容（趣意、運営方針、保育計画、運営計画）40点、④施設計画（施設内容、利用者への配慮、快適性、安全性）20点、合計100点満点である。

確認できた近年の選定においても、選考基準の大枠はこの4項目であり、細目については、募集案件ごとに諸事情等を考慮し配点の設定が行なわれている。今回の選考基準についても、大枠は4項目を評価対象とし、直近の民間移管、建替・運営における選考基準を参考としつつ、細目・配点が設定されている。

保育所用地提供のための選考基準については、入所定員等の施設規模、売却、無償貸付、有償貸付などの用地提供条件、求める保育内容、提供物件の地域特性、周辺の環境

等を勘案して、大枠は同じとしつつその都度細目や配点を設定する仕組みとなっている。

請求人は、直近の保育所用地貸付である平成 15 年度と比較して、今回の選考基準が、当該法人に有利に見直されていると主張している。しかし、今回の選考基準設定については、当局は本件選定会議において当局が作成した案を諮って各選考委員の承認を得ており、また、選考基準の設定内容についても、「時代の要請を反映して、保育内容の配点を高めた結果、法人財務状況や施設計画への配点が低くなっている」との当局の説明には合理性があり、当局が恣意的に当該法人に対し有利な選考基準を設定したとは認められない。

また請求人は、法人の財務状況の審議において当該法人に有利に選考が行われたと主張している。しかし、本件選定会議での審議は、会議において承認を得た選考基準に従って、応募者から提出があった資料を基に、選考委員がそれぞれの専門的立場から行うものであり、選考基準の範囲で各審査項目のどの要素にウェイトを置いて評価をするかについては選考委員の判断に委ねられているというべきものである。本件選定会議の資料、議事録及び当局の説明等を総合的に勘案すると、選考委員の評価は著しく均衡を欠いたものとはいえない。

- (4) 請求人の「当該法人の役員は、以前より保育所用地貸付選考委員を経験しており、市の選考基準を熟知しているので、本来であれば申し込みを控えなければならない立場である。今回は、選考委員から外れているが、その応募を取り消すのかどうか審議すべきである。」との主張及び過去に保育所用地貸付け実績のある法人が再び選ばれたとする主張について検討する。

当該保育所用地の貸付先募集にあたり、請求人の主張するように申込資格に過去の選考委員の経験や選定実績による制約を課すのであれば、募集要領にその旨及びその理由を明記して募集を行う必要がある。しかし、今回の募集要領においてはそのような制約は明記されていない。

- (5) 請求人の「当該法人が法で定める特殊関係人事項を遵守できていない。」とする主張について検討する。

各法人の役員名簿等により、当該法人の理事及び監事について、所管省庁通知に基づく特殊関係人数の制限を超えている状態であり、配偶者の関係にある 1 名を除いた特殊関係人は他の社会福祉法人等の役員関係によるものであることを確認した。

社会福祉法第 36 条第 3 項では、社会福祉法人について「役員のうちには、各役員について、その役員、その配偶者及び三親等以内の親族が役員の総数の 2 分の 1 を超えて含まれることにはならない」と規定しており、配偶者及び親族間の役員数について制限を加えているが、当該法人の役員については、この規定に反するものではない。

一方、所管省庁通知では、役員の特種関係人の制限は、「内部牽制体制の確立の観点」から役員の制限を徹底する趣旨であり、当該法人の役員の構成については、独占排他的

な法人運営を防ぐ同通知の趣旨に必ずしも反するものとはいえ、所管省庁通知における役員の特権関係人の制限を超えていることを、選考にあたって考慮すべき重要な事項にしなかった当局の判断は著しく合理性を欠くものとはいえない。

(6) 請求人の「本来保育所用地の担当部署でなく、事務分掌にも定められていない係が担当することは、神戸市事務分掌規則（以下「事務分掌規則」という。）に違反する。」との主張について検討する。

事務分掌規則では、管理係の分掌事務の1つとして「児童福祉に関すること。」と規定されている。子育て支援部全体で協力連携して待機児童解消に取り組む中で、これまで本件保育所用地の管理を行ってきた管理係が募集手続を行ったことについて、事務分掌規則に反したものとは認められない。

以上のことから、今回の選定は、当該法人に有利に行われているという請求人の主張には理由がなく、当該法人の選定は、違法・不当とはいえない。

第5 結 論

以上のことから、「今回の選定は、要綱に基づかず、委員委嘱さえされていない委員により行われており無効である。」及び「今回の選定は、当該法人に有利に行われており違法・不当である。」とする請求人の主張については、理由がなく措置の必要を認めない。

なお、本件保育所用地貸付先の選定及びその手続きについては、違法・不当とはいえないが、その一連の事務処理の中には不適切な部分があるといわざるを得ない。

例えば、本件保育所用地貸付の基本方針決裁はあるものの、貸付先法人を従前の要綱に基づく選考委員会ではなく新たな選定会議で選考すること及びその理由が明記されていないこと、また、請求人が指摘しているように、本件選定会議委員との委嘱関係を明確にするための決裁や委嘱状の交付がないこと等の事務処理が、透明性や市民に対する説明責任といった点で十分とはいえ、関係者等に疑念を抱かせる要因となったことは否定できない。

今後、関係当局においては、関係者及び市民の納得や理解が十分に得られるような透明性が高く遺漏のない事務処理に努められるよう強く要望する。