

平成28年10月25日

請求人 様

川西市監査委員 小林 宏

川西市監査委員 岩本 吉志子

川西市監査委員 鈴木 光 義

住民監査請求に係る監査結果について（通知）

地方自治法第242条第1項の規定により、平成28年9月6日付で提出のありました住民監査請求について、同条第4項の規定に基づき監査した結果を、別紙のとおり通知します。

住民監査請求に係る監査結果報告書

第1 請求人

住 所
氏 名

第2 請求の受理

本請求書は平成 28 年 9 月 6 日付で提出があり、要件審査の結果、所要の法定要件を具備しているものと認め、同年 9 月 7 日に受理した。

第3 請求の要旨

提出された請求の要旨（請求書等を要約）は、以下のとおりである。

1 主張事実

川西市（以下、「市」という。）は、緑台中学校区民間保育所等整備事業の一環として、市の公有財産（普通財産）である下記市有地（元ゲートボール場、以下「本件市有地」という。）を、社会福祉法人子どもの家福祉会（以下、「整備運営法人」という。）に貸し渡し、整備運営法人が同所において幼保連携型認定こども園を整備・運営する計画を立てている。

上記事業のため、平成 28 年度予算で 2 億 1,687 万円の支出が予算化されており、うち、一般財源からの支出が 869 万円、地方債の起債が 2,970 万円となっている。

市の説明によると、平成 29 年 4 月に認定こども園を開園する計画であるため、間もなく、認定こども園の施設工事が開始されるものと推測され（整備運営法人において、入園説明会や工事説明会の予定を立てている）、市と整備運営法人との間で、本件市有地にかかる貸借契約が締結され、本件事業に対して公金が支出されることは相当の確実さをもって予測される状況にある。

市有地 地番：川西市向陽台 3 丁目 11 番 64
公簿地積：1,334.35 m²
登記地目：宅地
用途地域等：第 1 種低層住居専用地域
（建ぺい率：50%、容積率：80%、一部 市街化調整区域）

(1) 本件認定こども園整備事業にかかる本件市有地の貸借契約の締結が違法であること

本件市有地についての市と整備運営法人との貸借契約は、施設工事中は使用貸借（すなわち無償貸与）であり、開園後は定期借地権の設定による賃貸借（借地料は開園から 6 年間は前年度路線価により算出した本件市有地の価額の 1 パーセント相当額、7 年目以降は価額の 2 パーセント相当額（いずれも年額）とされている。しかし、市公有財産規則は、普通財産の貸付料について、「適正な時価で定めなければならない」としているところ、前記した本件市有地にかかる貸借契約の内容は「適正な時価」によるものとは言えず、前記

貸借契約は違法であるというべきである。

本件市有地は、公有財産（地方自治法第 238 条 1 項 1 号に規定される不動産）であり、かつ、普通地方公共団体である市において公用及び公共用に供し、又は供することと決定したものである（地方自治法第 238 条第 4 項）。

普通財産は、これを貸し付けることができるので（地方自治法第 238 条の 5 第 1 項）、本件市有地について貸借契約を締結することは可能であるが、その際、貸付料（借地料）については、「適正な時価で定めなければならない」というのが市公有財産規則の規定である（同規則第 31 条）。

ここで、「適正な時価」とは、同種の財産の貸付についての相場的な価額を意味するというべきである。そして、不動産の借地料について直ちに一意の基準を見出すことは困難であるが、一般的に、固定資産税額の 2~3 倍程度を通常の相場価格とすることが多いようである。

本件市有地の平成 28 年の固定資産税路線価は 1 平方メートル当たり 4 万 2,700 円である。そして、固定資産税の税率は都市計画税を込みにしてその 1.7 パーセントであるから、本件市有地の固定資産税額は 1 平方メートル当たり約 726 円ということになる。すると、前記によれば、本件市有地にかかる借地料の相場は概ね 1 平方メートル当たり約 1,450 円から 2,170 円程度ということができる。

なお、参考として、行政財産についての条例である市行政財産使用料徴収条例では、地方自治法第 238 条の 4 第 7 項の規定により許可を受けてする行政財産たる土地の使用料（年額）について、「当該土地の価額に 1,000 分の 40 を乗じて得た額」とする旨の規定があり（同条例第 2 条 1 号）、本件市有地に当てはめると使用料は 1 平方メートル当たり約 1,700 円ということになる。

しかし、前記のとおり、本件認定こども園整備事業にかかる本件市有地の貸借契約によると、施設工事中は使用貸借（すなわち無償貸与）であり、開園後もその借地料は開園から 6 年間は前年度路線価により算出した本件市有地の価額の 1 パーセント相当額、7 年目以降は価額の 2 パーセント相当額（いずれも年額）となり、平成 27 年の固定資産税路線価を基準に考えると 1 平方メートル当たり年額約 430 円から 860 円ということになる。無償貸与は論外であるし、開園後の借地料も、上記の相場価格の考えによれば低廉に過ぎることになる。

以上により、市長による本件認定こども園整備事業にかかる本件市有地の貸借契約は、公有財産の貸付料について「適正な時価で定めなければならない」とする市公有財産規則に違反し、違法であると言わなければならない。また、市長が前記のとおり違法な貸借契約を締結し、本来「適正な時価」であるべき借地料を徴収しない行為は、公有財産たる本件市有地の管理を怠る事実であり、その是正がされなければならない。

(2) 以下の状況により、本件市有地は、交通安全の観点から、面積の観点から、隣接施設との関係や立地条件における安全の観点から、認定こども園を設置する土地としては不適であること

本件市有地は、面積が狭い上、前面道路において交通事故が頻発しており、道路交通の観点からも危険性が高く、また、本件市有地に隣接してバッティングセンター等危険な、

あるいは騒音を発生させる施設が存在しており、かつ、敷地の裏に急傾斜の法面があるという立地面から考えても認定こども園を設置する土地としては不適であり、前記した本件市有地にかかる貸借契約の締結は不当であり、本件事業について公金を支出するということも不当である。

ア 本件市有地前の道路で交通事故が多発しており危険であること

本件市有地前の道路は、平野交差点方面、あるいは多田大橋方面と、多田グリーンハイツの北側の抜け道のようになっていて、交通量が多い。また、本件市有地に隣接して、野原興産が営業するバッティングセンター等の複合施設を利用する客の車両も多く通行する。市の調査によると、自動車は土曜日・平日を問わず1時間当たり150台程度が往来し、バイクも土曜日・平日を問わず1時間当たり25台程度が往来する。加えて、平成30年度には、新名神自動車道の川西インターチェンジ（仮称）が供用開始になる予定であり、本件市有地前の道路を抜け道として利用する車両が一層増加することも予想される。また、市の調査によると平日は向陽台1丁目に所在する兵庫県立緑台高校への通学生徒の自転車が100台以上通行する。

しかし、本件市有地の南方で道路幅員が減少しており、かつ、南方から北上する進行方向から見ると下りの左急カーブになっているため、道路の見通しが極めて悪いところに車両がスピードを出して侵入してくるような構造になっている。そのような構造上の問題点に起因して、本件市有地付近では交通事故が頻発しており、自動車同士の正面衝突事故により負傷者が出たり、2015年（平成27年）10月には陽明小学校の6年生の児童（当時）が自動車にはねられる事故が発生したりもしている。そのため、本件市有地に近接する陽明小学校や緑台中学校では、本件市有地前の道路を登下校時に使わないよう指導しており、児童生徒はわざわざ回り道をして登下校しているほどである。

このように、本件市有地前の道路は非常に危険であるが、仮に本件市有地に認定こども園を設置すると、園児の登降園に際して、保護者や園関係者の使用する車両の出入りが発生することとなり、保護者の駐車スペースが9台分しか確保されていないことからすると、駐車待ちの車両による交通渋滞の発生も予想される。そうになると、従前からの交通量も多さも相俟って本件市有地前の道路の交通が混乱することで、交通事故の発生が懸念される。

また、認定こども園に通う子どもたちが保育時間中に園の敷地内から外に出る際（日常的に、いわゆるお散歩として、園児が大型ベビーカーに乗ったり徒歩で外出することがある）にも、事故の発生が懸念される。さらに、園行事に際しては、長時間にわたって交通量や駐車車両が増加する危険性もある。

市も、交通安全に対する懸念に対して、ガードマンを配置したり、歩道を整備したりするのに本件事業にかかる予算を投入する旨の説明を行っているが、このことは、市自身が本件市有地前の道路交通の危険性を認めているのと同じである。

このように、本件市有地は、交通安全という観点において認定こども園の用地としては不適である。

イ 本件市有地が認定こども園の用地としては狭隘であること

本件市有地は、面積が1,334平方メートルであり、しかもそのうち約400平方メートルが法面であり、さらには登降園に際しての保護者の駐車場スペースや園関係者が通勤で使用する車両の駐車スペースも確保しなければならないのであるから、実質的な園の敷地面積としては1,000平方メートルも取れない。市の説明によると、このような狭隘な敷地に認定こども園を建設し、117人もの園児を収容するというのであるが、これでは、園児にとって伸び伸びとした教育と保育を一体的に育む環境を確保することは到底不可能であり、良好な環境とは言えない。

元々、市は当初、本件市有地に近い向陽台第4公園の敷地を認定こども園用地として考えていた（地積3,956平方メートルのうち園敷地として概ね2,000平方メートルとの計画）が、近隣住民の反対などもあって本件市有地に変更したという経緯がある。向陽台第4公園の敷地も、近隣への騒音の影響という観点などから認定こども園の用地として向いているとは言えないが、少なくとも、本件市有地を使うことで面積的には当初計画から大きく目減りしていることは間違いない。

また、市は市立牧の台幼稚園に市立の認定こども園を整備中であるが、同園は、130人の園児数に対して面積が3,097平方メートルも確保されており、それとの比較において本件市有地はいかにも見劣りがするものであり、市民間の公平・平等という観点からも本件市有地は認定こども園の用地にはふさわしくないというべきである。

このように、本件市有地は、0～5歳の子どもたちを伸び伸びと保育・教育するには狭隘にすぎ、認定こども園の用地としては不適である。

緑台中学校区内には、現在、市立松風幼稚園が設置されている。しかし、松風幼稚園については、市が平成27年3月に策定した「市子ども・子育て計画」により、平成31年3月には廃園とする方針が出されている。

松風幼稚園の敷地（地積1,826平方メートル）は、これまで長年子どもたちの教育施設として活用されてきたものであり、認定こども園のような保育・教育施設のための用地として適していることは間違いない。同園の廃園という方針自体の当否は格別であるが、例えば、同園の敷地に保育園を併設したり、同園を認定こども園に改編したり（認定こども園の開園が数年遅れることになったとしても）同園の敷地に認定こども園を新設したりといったように、同園を何らかの形で活用するという案は十分に検討の余地がある（実際、同園の存続を求める署名8,885筆が市長に提出されている）。しかし、市は、本件市有地への認定こども園ありきで動いている。

ウ 隣接施設との関係や立地条件における安全性の確保の観点から不適であること

（ア）一日中日照が遮られること

本件市有地の北東側が市街化調整区域にかかっており、建物の建設ができないため、園舎を敷地の南西側に配置しなければならない。そのため、園庭が北向きに配置されることになり、一日中日照が遮られることになり、子どもたちにとって良好な環境とは言えない。

（イ）隣接する施設との関係や立地条件により、本件市有地が認定こども園の用地に

不適であること

以下の状況により、仮に本件市有地に認定こども園を設置した場合、園児の心や体を傷つけることに対する危惧がある。

騒音等について

本件市有地には、バッティングセンターやゴルフ練習場が隣接しており、いずれも年中無休で営業している。

これらの施設は、いずれも「カーン」といったような甲高い騒音を不規則に発生させるが、仮に本件市有地に認定こども園を設置した場合、上記の騒音は園児に精神的ストレスを発生させることが懸念される（請求者が心療内科の医師に話を聞いたところ、小さな子どもにとっては、上記騒音は何の音か認識できないので、恐怖心、いらいらを感じることになり、落ち着きのない子、集中力に欠ける子、情緒不安定になりやすい、とのことであった）。また、利用者が打ったボールが高速（野球ボールの場合、時速 120～130 キロメートル出ることもある）で施設の敷地外に飛び出し、不測の事故が発生することも懸念される。

ボール等の飛来について

本件市有地は、緑台中学校が隣接しているが、グラウンドで行われる野球部の部活動により、生徒が打ったボールが敷地外に飛来したこともあり、今後もボールが飛来する可能性がある。また、緑台中学校のグラウンドから、運動会等で使うテントが大風に飛ばされてパイプごと本件市有地まで飛来したこともある。これらのことも、本件市有地に認定こども園を設置する場合の安全上の支障となる。

法面の土盛りによる土砂崩れの危険性について

本件市有地と隣接の緑台中学校との間は、本件市有地が緑台中学校の敷地より標高が高く（ざっと 7 メートル程度高い）、敷地境界は法面となっている。本件事業では、法面に土盛りをして敷地面積を稼ぐことになるが、土砂崩れといった自然災害が発生した場合、大変危険である。

(3) 拙速な計画実行をするのではなく、慎重な議論を望む

ア 請求人は、緑台中学校区に何らかの形で保育施設を設置することの必要性自体には何らの異存もない。町の将来を考える上で、子育てのしやすい町づくりは是非とも必要である。

イ しかし、市の姿勢は、本件市有地への認定こども園の設置ありきであり、将来を見据えた町づくりという観点が欠如していると言わざるを得ない。一方、本件事業に対しては、地域住民の反対の署名が 652 筆集まっており、市長や議会に提出されているところであるが、市の姿勢は、多くの住民の反対を無視するものであると言わざるを得ない。

ウ 請求人は、緑台中学校区の将来を考える上でも、本件市有地への認定こども

園の設置という本件事業計画に固執し、それを拙速に実行するのではなく、松風幼稚園の活用といった様々な可能性も踏まえ、住民の様々な意見を踏まえて慎重に結論を出すことを切望し、本件措置請求に及んだものである。

[事実証明書]

- 資料1 緑台中学校区幼保連携型認定こども園整備運営法人募集要項
- 資料2 緑台中学校区幼保連携型認定こども園整備運営法人募集要項」に基づく法人の選定結果について
- 資料3 川西市向陽台三丁目11番64 土地登記情報
- 資料4 平成28年度一般会計特別会計予算説明書
- 資料5 幼保連携型認定こども園向陽台あすのこども園（仮称）入園説明会のご案内
- 資料6 幼保連携型認定こども園向陽台あすのこども園（仮称）の新設にかかる工事説明会
- 資料7 川西市公有財産規則（抄）
- 資料8 平成28年（度）固定資産税路線価図
- 資料9 川西市行政財産使用料徴収条例
- 資料10 向陽台3丁目11-64（元ゲートボール場）での認定こども園整備に係る通園シミュレーションと交通安全対策の検討について（平成27年12月23日説明会資料3）
- 資料11 「認定こども園を向陽台3-11-64に建設することに反対します。」
- 資料12 認定こども園建設予定地（道路から本件市有地方向を写した写真）
- 資料13 署名者の声（認定こども園建設予定地前面道路が交通事故多発地帯である）
- 資料14 緑台中学校区幼保連携型認定こども園基本設計（案）
- 資料15 川西市向陽台三丁目11番63（公園） 土地登記情報
- 資料16 緑台中学校区幼保連携型認定こども園整備運営法人募集要項（案）の概要
- 資料17 川西市水明台一丁目1番20（市立松風幼稚園） 土地登記情報
- 資料18 川西市長宛て 署名 「緑台中学校区における唯一の公立、松風幼稚園を守りたい 公立幼稚園の存続を求めます」
- 資料19 多田ハイグリーンホームページ資料（営業時間、定休日等）
- 資料20 緑台中学校グラウンドから本件市有地方向を写した写真
- 資料21 認定こども園建設に反対する会 平成28年7月13日付文書「命の大切さを考えてください」川西市長、川西市教育長、こども未来部長宛 反対署名簿
「認定こども園を向陽台3-11-64に建設中止を求める」川西市長宛要望書、
川西市議会議長宛陳情書、川西市副市長宛要望書、川西市教育長宛要望書、こども未来部長宛要望書

2 対象となる市長の行為

- (1) 市長が、自ら、あるいは補助機関に命じて、市を代表して、整備運営法人との間で、本件市有地につき、認定こども園の工事期間（工事準備期間を含む）について無償の使用貸借契約を締結する行為。
- (2) 市長が、自ら、あるいは補助機関に命じて、市を代表して、整備運営法人との間で、本件市有地につき、認定こども園の開園日から、借地料を開園から6年間は前年度路線価により算出した本件市有地の価額の1パーセント相当額、7年目以降は価額の2パーセント相当額（いずれも年額）として、借地借家法に規定する50年間の定期借地権の設定を目的とする土地賃貸借契約を締結する行為。
- (3) 市長が、市を代表して、本件市有地にかかる認定こども園整備事業について、負担金、補助及び交付金として、一般財源から金869万7千円を支出する行為。
- (4) 市長が、市を代表して、本件市有地にかかる認定こども園整備事業について、負担金、補助及び交付金を支出するため、地方債金2,970万円を起債する行為。

3 措置請求内容

地方自治法第242条第1項に基づき、主的には市長が本件市有地を整備運営法人に貸借（施設工事中は使用貸借、開園後は定期借地権の設定による賃貸借）すること、本件事業に対して公金を支出することをそれぞれ差止める措置を求め、予備的に、本件市有地にかかる貸借契約の締結が公有財産たる本件市有地の管理を怠る事実であるとして、それを改めるために必要な措置を求めるものである。

第4 監査の実施

1 監査対象事項

請求人から提出された請求書及び事実証明書の内容から、下記事項を監査対象として監査を実施した。

- (1) 本件市有地についての市と整備運営法人との無償及び減額した条件の貸借契約等は、違法行為に該当するかについて
- (2) 本件市有地は、以下の状況により、ア：交通安全の観点から、イ：面積の観点から、ウ：隣接施設との関係や立地条件における安全の観点から、認定こども園を設置する土地としては不適であり、本件市有地にかかる貸借契約の締結と本件事業について公金を支出することが不当であることについて

前面道路は交通量が多く、交通事故が多発しており危険である。

保護者の駐車スペースが9台分しか確保されていないことからすると、駐車待ちの車両

による交通渋滞の発生が予想され、従前からの交通量の多さも相俟って前面道路が混乱することで、交通事故の発生が懸念される。

また、園児が保育時間中に外に出る際にも、事故の発生が懸念される。さらに、園行事に際しては、長時間にわたって交通量や駐車車両が増加する危険性もある。

敷地面積について、公簿面積 1,334.35 平方メートルのうち法面が約 40 平方メートルあり、保護者や園関係者の車両駐車スペースを確保すると、実質的な敷地面積としては 1,000 平方メートルも取れないため、117 人の園児を収容するには狭あいである。

本件市有地の北東側が市街化調整区域にかかっており建物の建設ができないため、園舎が敷地の南西側に、園庭が北向きにそれぞれ配置されることで、一日中日照が遮られることになるため、子どもたちにとって良好な環境とは言えない。

市立牧の台幼稚園に整備中の認定こども園（130 人の園児数に対して 3,097 平方メートル）と敷地面積を比較すると見劣りがし、市民間の公平・平等という観点からも園の用地にはふさわしくない。

隣接する施設等は、甲高い騒音を不規則に発生させているため、園児に精神的ストレスを発生させることが懸念される。

隣接する緑台中学校のグラウンドで行われる野球部活動により、生徒が打ったボールが園敷地に飛来する可能性があるとともに、運動会等で使うテント等が本件市有地まで飛来したことがあり、安全性に支障がある。

敷地境界が法面となっており、本件事業では、法面に土盛りをすることになるが、土砂崩れといった自然災害が発生した場合、大変危険である。

なお、請求人が主張している、「市立松風幼稚園の敷地に認定こども園を新設するなど何らかの形で活用するという案は十分に検討の余地があるが、市は本件市有地への認定こども園設置ありきで動いている」という点については、本件市有地に直接的に関係しないことから、監査対象外とした。

請求人は、市と整備運営法人との間で、本件市有地に係る貸借契約が締結され、本件事業に対して公金が支出されることは「相当の確実さをもって予測される状況にある」としているが、これについて検討する。

「相当の確実さをもって予測される状況にある」ことについては、地方自治法第 242 条第 1 項により、監査対象となっている。

本件請求の公金の支出が監査対象に該当するかについては、請求書等により、平成 29 年 4 月に本件市有地に認定こども園を開園する計画であり、平成 28 年 2 月に民間整備法人を公募のうえ同年 3 月に法人が決定され、当該認定こども園に係る整備事業費として「負担金、補助及び交付金 216,870 千円」が平成 28 年度に予算化されており、市は開設経費（補助事業）として、平成 29 年 4 月上旬から 5 月中旬に予算執行する予定であるため、監査対象とした。

2 監査対象部局

教育委員会事務局 こども未来部 こども家庭室 こども・若者政策課

3 請求人の陳述及び証拠の提出

請求人に対して、法第 242 条第 6 項の規定に基づき、陳述の機会を平成 28 年 9 月 26 日に設けた。当日は請求人 7 名と代理人 1 名が出席して陳述を行った。

なお、本請求書の提出以降、証拠として下記の資料が提出されている。

平成28年9月26日付資料提出

資料21の追完資料 菅原康雄副市長宛要望書

「認定こども園を向陽台3-11-64に建設中止を求める」

資料22 神戸新聞記事 2016年（平成28年）9月7日付「川西市の認定こども園建設 市民が監査請求」

資料23 川西市教育長宛文書 「松風幼稚園の廃園に反対します」川西市立松風幼稚園保護者会

松風幼稚園保護者、祖父母の声 市教育委員会の回答

資料24 平成28年7月3日の説明会において、参加者から出た発言についてテープ起こしの資料

資料25 松風幼稚園の現況写真

資料26 本件市有地とバッテリーセンターの位置関係についての写真

資料27 （仮称）向陽台あすのこども園新築工事説明会資料

資料28 グリーンハイツ地図 こども園及び松風幼稚園所在地

資料29 幼稚園活用についての新聞記事 2016年（平成28年）6月24日付読売新聞

資料30 事業者様による地域住民への説明会の内容及び要請市の回答及び再度地域住民に対しての説明会を要請

資料31 理事長監査結果 未改善資料

資料32 理事長に往復はがき書留送達 返信無し

平成28年9月27日資料提出

資料33 会議録 平成27年度第2回川西市子ども・子育て会議審議経過8P 議事（3）

緑台中学校区幼保連携型認定こども園の整備法人について等

4 関係職員からの事情聴取等

監査対象部局に対して、関係書類の提出を求めるとともに、平成 28 年 9 月 27 日にこども未来部長、こども家庭室長、こども・若者政策課長、同課主査の出席を求め、当該請求内容に関する事情聴取を行った。

5 監査の期間

平成 28 年 9 月 7 日から同年 10 月 21 日まで

第 5 監査の結果

本件請求に係る監査の結果、監査委員合議により、次のとおり決定した。

本件措置請求については、違法、不当がないものと判断し、請求を棄却する。
監査対象事項の概要及びその判断理由については、以下のとおりである。

1 監査対象事項等の概要（事実認定等）

(1) 本件事業及び市有地の概要について

緑台中学校区幼保連携型認定こども園整備の概要について

市が平成 27 年 3 月に策定した「市子ども・子育て計画」において、平成 29 年度の待機児童の解消を掲げ、中学校区毎に保育に係る必要量の見込みを算出し、これを確保するための方策の一つとして、緑台中学校区において、民間事業者による「保育所等」の整備を計画した。その後、検討の結果、幼稚園機能も有した「幼保連携型認定こども園」の整備を決定し、待機児童の解消のための施設として整備をすることとなった。

整備スケジュールについて

整備スケジュールについては、以下のとおりである。

平成27年7月	緑台中学校区において、民間事業者による認定こども園の整備方針を意思決定
9月	民間事業者の公募開始（整備予定地：向陽台第4公園の一部） 公園の一部を廃止し整備用地とすることについては中止
平成28年2月	整備用地を旧ゲートボール場（本件市有地）として再公募
3月	民間整備法人の決定
4月～	地域住民等への説明・施設整備の準備（設計、認可申請等）
8月	施設設計完了、地域等への説明、設置認可への県協議
9月	入園説明会、建設事業者の入札・決定・建設着手・入園児募集開始・設置認可内定
10月	1号認定児入園内定
11月	設置認可申請
平成29年1月	2、3号認定児入園内定
3月	認定こども園竣工、設置認可
4月	開園

本件市有地の概要について

市が「幼保連携型認定こども園」の整備を決定した土地（本件市有地）は、地方自治法第 238 条第 4 項に規定する普通財産であり、所在等は下記のとおりである。

本件市有地の所在等：

地番：川西市向陽台 3 丁目 11 番 64

公簿地積：1,334.35 m² 登記地目：宅地

用途地域等：第 1 種低層住居専用地域

（建ぺい率：50%、容積率：80%、一部 市街化調整区域）

本件市有地に設置することとなった経緯について

緑台中学校区における整備用地の選定にあたっては、当初、本件市有地の西側にある向陽台第 4 公園の一部（約 2,000 m²）を予定していた。

しかし、都市公園法第 16 条の規定により、公園を廃止し認定こども園を建設することは可能であると考えられるが、現在地を公園のまま存続することを求める住民の意見が多かったため、当該地での整備を中止した。

そこで市は、平成 29 年 4 月の開園が可能な緑台中学校区内の市有地を検討し、本件市有地における整備について方針決定を行った。

本件市有地の貸借内容について

本件市有地の土地貸借契約については、下記のとおりとなっている。

ア 平成 28 年 9 月 30 日土地貸借契約締結

貸付期間 平成 28 年 9 月 30 日～平成 29 年 3 月 31 日

貸付料 無償

貸付先 社会福祉法人 子どもの家福祉会

イ 平成 29 年 4 月 1 日以降の土地貸借契約は未締結（平成 28 年 10 月 21 日現在）であるが、監査対象部局からの聴取により、下記の予定とされている。

- ・こども園の開園日から、借地借家法に規定する 50 年間の定期借地権の設定を目的とする土地賃貸借契約を締結すること。
- ・借地料は、開園から 6 年間は、前年の路線価により算出した整備用地の価額の 1 パーセントに相当する額（年額）とする。
- ・7 年目以降は、前年の路線価により算出した整備用地の価額の 2 パーセントに相当する額（年額）とする。
- ・借地期間の満了日において、整備運営法人と市との協議により借地期間を延長することができる。なお、用地内の法面部分にあたる面積は、借地料の算出の根拠となる面積から除外する。

整備運営する法人の公募及び選定方法等について

〔公募の状況〕

平成28年1月28日	募集要項等の配布開始
2月15日	募集要項等に関する質問受付締切
2月22日	提出書類受付開始
2月29日	提出書類受付締切

応募法人（1法人） 社会福祉法人 子どもの家福祉会

〔法人選定方法等〕

市は、市子ども・子育て会議民間保育施設等整備事業者選考部会を設置し、応募法人の審査・選考を行った。

- ・部会の構成 部会長（市子ども・子育て会議会長）、市民委員、市立幼稚園長、市立保育所長、松風幼稚園保護者、建築士、税理士 計7名
- ・選考経過 平成28年3月5日 選考方法及び審査基準
3月13日 プレゼンテーション、ヒアリング、財務状況・施設の講評、意見交換、採点、選考
各委員が10点満点で採点し（満点120点）、平均点が基準（満点の60%）を上回ったことから、整備法人として適当と認め選考している。

園の開設経費・運営経費に係る財源及び市が執行（支出等）する時期について

〔開設経費〕

- ・平成28年度予算額
認定こども園整備事業（こども・若者政策課）
支出内訳：負担金、補助及び交付金 216,870 千円
財源内訳：一般財源 8,697 千円、国県支出金 178,473 千円、地方債 29,700 千円
- ・「幼保連携型認定こども園の施設整備に対する補助金」の交付
（当該認定こども園整備運営法人募集要項より一部抜粋）
当該認定こども園の整備に要した費用について、国から市に「保育所緊急整備事業」及び「認定こども園施設整備交付金」に基づく補助金が支給される場合に、国の交付額と市負担分を合算した金額を市補助金（対象となる事業費の範囲内に限る）として、予算の範囲内で交付する。なお、国の交付金が交付されない場合は、上記の市負担分に相当する金額を市補助金として、予算の範囲内で交付される。

支出予定時期 工事完了後、法人からの実績報告を受けて支出
(平成 29 年 4 月下旬から 5 月中旬までの間を予定)

【負担割合】 保育所機能部分 国 2/3 市 1/12 事業者 1/4
幼稚園機能部分 国 1/2 市 1/4 事業者 1/4

・歩道整備に要した費用等(市単独補助)

本件市有地において、施設整備を実施する場合、以下の工事に要した費用について予算の範囲内で交付される。

A 新設する認定こども園用地内への出入口付近と、多田グリーンハイツ第 3 自治会館の敷地南への歩道整備工事、及び用地内への道路反射鏡(ミラー)の設置工事。

B 上記 A のほか、教育委員会が必要と認めるもの。

〔運営経費〕

・原則として、公定価格(国が定める施設型給付費の額)から利用者負担額を差し引いた金額を支出

(開園後 各月 1 日の入園児童数等に応じて支出)

【負担割合】 国 1/2 県 1/4 市 1/4

(2) 認定こども園における設置等の規定及び当園の適合状況について

認定こども園における設置等の規定については、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」に基づき定める「幼保連携型認定こども園の学級の編制、職員、設置及び運営に関する基準」において、各都道府県で定める認可基準によることとされており、当該認定こども園については、兵庫県が定める「認定こども園の認可等に関する条例」の基準が適用されることとなる。

設置場所に関連する規定としては、「幼保連携型認定こども園の学級の編制、職員、設置及び運営に関する基準」の中で「園舎及び園庭は、同一の敷地内又は隣接する位置に設けることを原則とする。」と規定があるのみで、県条例においても、職員数や設備、園舎・園庭などについての基準が規定されているが、設置場所については規定されていない。

設置等に関する規定(下記 ~)に定める、保育室、ほふく室、遊戯室、園庭における関係規定の適合状況を確認すると、次表のとおり適合していた。

幼保連携型認定こども園の学級の編制、職員、設備及び運営に関する基準
(平成 26 年 内閣府・文部科学省・厚生労働省令 第 1 号)

認定こども園の認可等に関する条例(平成 18 年兵庫県条例第 63 号)

認定こども園の認可手続き等を定める規則(平成 19 年兵庫県規則第 7 号)

当該園舎等における保有面積の適合状況

(単位: m²)

区分	室数	保有面積				
		園舎	乳児室	ほふく室	保育室又は遊戯室	園庭
適否		適	適	適	適	適
A 必要面積		505.14	9.90	39.60	196.02	459.40
B 保有面積		893.80	13.57	53.20	249.24	466.68
B - A		388.66	3.67	13.60	53.22	7.28
乳児室	1	13.57	13.57	/	/	/
ほふく室	1	53.20				
保育室(2歳児)	1	58.93	58.93			
沐浴室	1	7.69				
調乳室	1	2.92				
保育室(3歳以上児)	4	190.31	190.31			
遊戯室	1	103.26	0.00			
職員室	1	35.92				
調理室	1	43.19				
医務室	1	3.24				
廊下	2	175.72				
便所	2	44.72				
その他		161.13				

当該園舎等における必要面積

(単位: 人, m²)

児童の年齢	児童の定員		学級数	必要面積						
	年齢別	区分別		園舎		乳児室又はほふく室		保育室又は遊戯室	園庭	
				0-2歳児	右の - の面積の合計	乳児室 1.65m ² /人	ほふく室 3.3m ² /人		2歳児	3.3m ² /人
				0歳	6	18	85.14		(6人 × 1.65m ²)	(12人 × 3.3m ²)
満1歳	12	学級数に応じた面積	9.90	39.60	35.64					
満2歳	18							(× 1.98m ²)		
満3歳	25	81	420.00	160.38	× 1.98m ²	次の 又は の大きい方の面積	400.00			
満4歳	28					2学級以下	330+30 × (学級数-1) m ²	267.30		
満5歳	28					3学級以上	400+80 × (学級数-3) m ²	又は の大きい方	400.00	
計	117	117	3	505.14	9.90	39.60	196.02	459.40		

乳児室	0～1歳児 1.65㎡/人
ほふく室	0～1歳児 3.3㎡/人
2歳児保育室	1.98㎡/人
3～5歳児保育室	1.98㎡/人 (53㎡以上)
遊戯室	100㎡以上
園庭	(1) 満2歳児 3.3㎡/人 (2) 満3歳児以上 3.3㎡/人 (3) 2学級以下 330+30×(学級数-1)㎡ 3学級以上 400+80×(学級数-3)㎡ (1)+(2)又は(3)のいずれか大きい方
設置場所	基準なし
駐車スペースの面積	基準なし

2 判断

- (1) 本件市有地についての市と整備運営法人との貸借契約等は、違法行為に該当するかについて

本件市有地についての市と整備運営法人との貸借契約は、請求書に記載のとおり、施設工事中は使用貸借（無償貸与）で契約を締結しており、開園後については未だ契約を締結していないが、定期借地権の設定による賃貸借により、借地料は開園から6年間は前年度路線価により算出した本件市有地の価額の1パーセント相当額、7年目以降は価額の2パーセント相当額（いずれも年額）で契約を締結する予定とされている。

この貸付料の契約について、請求人は、市公有財産規則では普通財産の貸付料は「適正な時価で定めなければならない」としており、本件市有地にかかる貸借契約等の内容は「適正な時価」によるものとは言えず、貸借契約等は違法であると主張している。

本件市有地は、地方自治法第238条第4項に基づく普通財産であり、普通財産の貸付については、同法第238条の5第1項において、普通財産を貸し付けることができると規定されている。また、請求人が主張する市公有財産規則第31条では普通財産の貸付料は「適正な時価」で定めなければならないとしているため、この点について検討する。

同法第237条第2項で、「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、若しくは貸し付けてはならない」と規定されており、無償での貸し付けや時価より低い価額で貸付をする場合は、条例で定めるか、又は議会で議決される必要がある。市の財産の管理、処分等を定めた、財産の交換、譲与、無償貸与等に関する条例（昭和39年川西市条例第13号）第4条において、「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付することができる」とされており、その第1号に「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若しくは公共用又は公益事業の用の供するとき」が挙げられている。

そこで、社会福祉法人である整備運営法人が本件市有地で認定こども園を整備・運営することが「公共的団体において公共用又は公益事業の用に供するとき」に該当するののかについて検討する。

まず、当該整備運営法人が「公共的団体」に該当するののかについては、次のとおりである。

整備運営法人は社会福祉法人であり、社会福祉法人は、社会福祉法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、所轄庁の認可を受けて設立される法人である。また、社会福祉法等に基づき、行政による監督等が行われるとともに、社会福祉事業（第二種）の一つとして、幼保連携型認定こども園を経営する事業が挙げられていることから、「公共的団体」と認められる。

次に、「公共用又は公益事業の用に供するとき」に該当するののかについては、以下のとおりである。

市は、平成27年3月に「市子ども・子育て計画」を策定し、平成29年度の待機児童の解消を掲げている。これを実現するための方策の一つとして、緑台中学校区において、民間事業者による「幼保連携型認定こども園」の整備を決定し、待機児童の解消のための施設として整備を進めているものであり、本件市有地における園整備は、同計画に基づく公共の福祉のための公共用の事業として実施されるものであるとともに、当該幼保連携型認定こども園は、法令により学校としての位置付けと、児童福祉施設としての位置付けを併せ持つ施設であることから、「公共用又は公益事業」と認められる。

したがって、整備運営法人が本件市有地で認定こども園を整備・運営することは、「公共的団体において公共用又は公益事業の用に供するとき」であることと認められ、市が整備運営法人に対し、本件市有地を無償又は相場より低廉な価額で貸付けをすることについて、違法性はないと認められる。

- (2) 本件市有地は、ア：交通安全の観点から、イ：面積の観点から、ウ：隣接施設との関係や立地条件における安全の観点から、認定こども園を設置する土地としては不適であり、本件市有地にかかる貸借契約の締結と本件事業について公金を支出することが不当であることについて

就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律に基づき設置される認定こども園の設置・運営に関する基準については、各都道府県で定める認可基準によることとされており、当該認定こども園については、兵庫県が定める認定こども園の認可等に関する条例の基準が適用されることとなる。同条例では、職員数や設備、園舎・園庭などについての基準（以下、「認定基準」という。）が定められているものの、設置場所については規定されていない。

市は、待機児童解消のため、本件市有地に認定こども園を誘致したものであり、上記の認定基準に適合するものである限り、どのような規模の認定こども園をどの場所に誘致（設置）するかは、市長の裁量判断に委ねられており、法令違反や手続きに重大な瑕疵があった場合など、本件市有地に認定こども園を設置することが明らかに合理性を欠いた場合に限り、裁量違反となり、請求人の主張が認められることとなるため、以下の事項について、裁量違反の有無について検討を加える。

前面道路は交通量が多く、交通事故が多発しており危険であることについて。

請求人により提出された証拠資料 10（平成 27 年 12 月 23 日説明会資料）では、監査対象部局職員が園の前面道路の交通量を調査し、交通安全対策の検討を行っており、証拠資料 13（交通事故が多発している旨の署名者の声）が提出されている。

また、監査対象部局（以下、「部」という。）の事情聴取で提出された、平成 28 年 7 月 3 日の住民向け説明会資料「緑台中学校区認定こども園整備に係る交通安全対策について」において、請求人の主張のとおり「園の前面道路は、周辺生活道路と比較し交通量が多い」とし、市が事故の発生を未然に防ぐべく安全対策を実施する予定としている。請求人は、この安全対策をすることそのものが、市が本件市有地前の道路交通の危険性を認めているのと同じであり、交通安全という観点において園用地としては「不適」であるとしている。

しかし、それをもって園を設置することが不適であるとする客観的・合理的理由がなく、市が歩道の整備や減速帯の設置など、一定の安全対策を講じるとしていることから、市長の判断が不合理であるとは認められない。

保護者の駐車スペースが 9 台分しか確保されていないため、駐車待ちの車両による交通渋滞の発生が予想され、従前からの交通量の多さも相俟って前面道路が混乱することで、交通事故の発生が懸念される。また、園児が保育時間中に外に出る際にも、事故の発生が懸念される。さらに、園行事に際しては、長時間にわたって交通量や駐車車両が増加する危険性もあることについて

このことについて、市は、「9 台の駐車場が満車の場合に、施設利用者が道路上へ駐車することのないよう、隣接する多田グリーンハイツ第 3 自治会館前駐車場（10 台程度駐車可）の一時利用について自治会から許可を得ており、開園後の一定期間、警備員の配置を予定するなど、安全に対する対応策を講じる」としている。

請求人が不適とする事項は、本件市有地に限らず、どこの場所においても懸念されることであり、市が隣接する駐車場の一時利用や、開園後の一定期間、警備員の配置などの安全対策を講じることを考慮すると、市長の判断が不合理であるとは認められない。

敷地面積について、公簿面積 1,334.35 平方メートルのうち法面が約 400 平方メートルあり、保護者や園関係者の車両駐車スペースを確保すると、実質的な敷地面積としては 1,000 平方メートルも取れないため、117 人の園児を収容するには狭あいであることについて

証拠資料 27（仮称 向陽台あすのこども園新築工事説明資料）では、園の配置関係は確認できるが、実質的な敷地及び法面の面積が不明確であり、証拠の図面及び立面図により法面部分は「建物から持ち出し地盤 鉄骨人工擁壁」と記載されている。

請求人は、本件市有地が「117 人の園児を収容するには狭あいである」と主張しているが、園の敷地面積については基準そのものがなく、「認定基準」における、園舎面積や園庭の面積の基準に適合していることから、市長の判断が不合理であるとは認められない。

本件市有地の北東側が市街化調整区域にかかっており建物の建設ができないため、園舎が敷地の南西側に、園庭が北向きにそれぞれ配置されることで、一日中日照が遮られることになるため、子どもたちにとって良好な環境とは言えないということについて

部から提出された日照算出図面（春分・秋分・夏至・冬至）によると、園庭において、各時期に一日3時間以上の日照を得られる部分の図示があった。

当該園の園舎は2階建てであり、園庭の南側全面に建てられてはいないため、すべての園庭において一日中日照が遮られることになるとは考えられず、当該園整備において、日照に関する基準そのものがないことから、良好な環境とは言えないとする請求人の主張には理由がなく、市長の判断が不合理であるとは認められない。

市立牧の台幼稚園に整備中の認定こども園(130人の園児数に対して3,097平方メートル)と敷地面積を比較すると見劣りがし、市民間の公平、平等という観点からも園の用地にはふさわしくないということについて

敷地面積に関して、立地上の制約や条件が異なる他の特定の施設と比較することは意味がなく、前述のとおり、「認定基準」に基づく園舎面積及び園庭の面積は適合しているため、市長の判断が不合理であるとは認められない。

隣接する施設等は、甲高い騒音を不規則に発生させているため、園児に精神的ストレスを発生させることが懸念されることについて

騒音の根拠として、資料19（隣接施設の営業時間等の資料）、資料21（隣接施設（バッティングセンター）の騒音状況に関する記載）、資料26（本件市有地と隣接施設との位置関係の写真）が提出され、陳述時においては、騒音とされるバッティングセンターからの打球音について録音再生により説明があった。

当該園における騒音に関する規定には、学校保健安全法第6条の「学校環境衛生基準」があり、同基準の「第1 教室等の環境に係る学校環境衛生基準 騒音（12）騒音レベル」において、「教室内の等価騒音レベルは、窓を閉じているときはLAeq50dB（デシベル）以下、窓を開けているときはLAeq55dB 以下であることが望ましい。」と定められている。開園前であるため教室内部での測定はできないが、屋外で測定したところ、LAeq47dB を示し基準値を満たすことを確認した。

請求人は、打球音について、「甲高い騒音を不規則に発生させているため、園児に精神的ストレスを発生させることが懸念される」と主張するが、何の基準に基づき騒音であると判断しているのか、また、どの程度の騒音であれば園児に精神的ストレスを与えるのか客観的・合理的理由が明らかにされておらず、屋外で測定した数値は基準値を下回っていることから、市長の判断が不合理であるとは認められない。

隣接する緑台中学校のグラウンドで行われる野球部活動により、生徒が打ったボールが園敷地に飛来する可能性があるとともに、運動会等で使うテント等が本件市有地まで飛来したことがあり、安全性に支障があることについて

証拠書類として、資料 20、緑台中学校グラウンドから本件市有地方向を写した写真が提出されている。請求書等では、ボールやテント等が本件市有地まで飛来する可能性を主張しているが、飛来日時や飛来物等の内容が証拠では明らかになっていない。

部の事情聴取では、「緑台中学校に確認したところ、現在の野球部の打撃練習等は、基本的に北～東方向に向けて行い、本件市有地の方向とは逆方向となっており、また、本件市有地はホームベースから南東方向へ最短距離で約 40m、園庭部分は約 50mあり、プールとの間には高さ 10mの防球ネットが設置されていることから、本件市有地までボールが飛来する可能性は低い」としている。

本件市有地と緑台中学校のグラウンドとは相当の高低差と距離があり、市が主張するとおりボールが防球ネットを超えて本件市有地まで飛来する可能性は低いと考えられるため、本件市有地が不適であるとは言えず、市長の判断が不合理であるとは認められない。

敷地境界が法面となっており、本件事業では、法面に土盛りをすることになるが、土砂崩れといった自然災害が発生した場合、大変危険であることについて

本件市有地は土盛りをすることなく、園舎部分は、はね出し方式（片持ち梁・片持ちスラブ）で、園庭部分は、人工地盤で対応することとされている。また、当該園の建設に当たっては、建築基準法その他の法令に基づき建築確認申請がなされ確認済証の交付を受けており、当該法令等の基準に適合している。

以上のことから、市長の判断が不合理であるとは認められない。

3 結論

上記判断のとおり、本件市有地を整備運営法人に貸借する行為について違法性は認められない。また、本件市有地に認定こども園を設置することについて市長の判断が不合理であるとは認められず、本件事業に対して公金を支出する行為も不当性はない。

したがって、市に損害を与えるとは言えず、支出を差止める理由はないため、請求人の主張する措置の請求を認めない。