

平成 25 年 7 月 17 日付けで提出を受けた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を行い，下記のとおり，平成 25 年 9 月 11 日に請求人へ通知しました。また，福岡市公報への掲載については，平成 25 年 10 月初旬を予定しております。

福岡市監査委員	富	永	計	久
同	笠		康	雄
同	齋	田	雅	夫
同	伯	川	志	郎

住民監査請求（福岡市職員措置請求）について（通知）

平成 25 年 7 月 17 日付けで提出を受けた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を行ったので，同項の規定により，その結果を次のとおり通知します。

第 1 住民監査請求書（福岡市職員措置請求書）の提出について

1 住民監査請求の内容等

(1) 請求人

堀田 剛 氏 外 5 名

(2) 請求書の提出日

平成 25 年 7 月 17 日

(3) 請求の要旨

（「福岡市職員措置請求書」の原文のまま記載）

福岡市長（職員）に関する措置請求の要旨

請求の要旨

中央保育園（中央区今泉 1-19-22：社会福祉法人 福岡市保育協会運営）の移転予定地として，福岡市が A 社より購入し，2013 年 4 月 19 日付けで登記上の所有者となった土地（地番：中央区今泉 1-420 及び中央区今泉 1-424-1 の計 1468.64 m²，以下，本土地）の購入金額 8 億 9,900 万円は，路線価や不動産売

買相場から考えて不当に高額である。

また、A社は本土地をB社から7億6,600万円で購入し2011年9月1日付けに登記しているが、1年半ほどでA社は1億3,300万円の転売利益を得ていることになる。本件は疑獄事件であり、福岡市幹部を天下りさせた特定企業へ利益を提供するために、相場より1億3,000万円ほど高い金額で購入したものであり、税金を不正に使用した背任行為である。このような背任行為による支出は財務会計上、違法かつ不当である。よって、監査委員は市長に対し、必要な措置を講ずるよう勧告されたい。以下、理由および取るべき措置を詳述する。

本件支出の違法性、不当性は以下のとおりである。

① A社との不正な取引があった疑獄である

本土地は2011年7月26日の市政運営会議で移転候補地1としてB社所有の本土地が「早期取得可能」という理由で議題に上がったが、すぐにB社と交渉に入れば、7億6,600万円で購入できたはずだが、B社には事前も事後も連絡をせず、B社とA社の土地売買が終わった後にA社との交渉に入っている。（市政運営会議で移転が決定された数日後の2011年8月初旬にB社はA社へ売買手続きをおこなっている。）

B社と交渉もせずに他の候補地に比べ「早期取得可能」と判断した根拠も明確ではないが、A社は記者の取材に「事業用の土地として購入した」としており、福岡市が主張する「早期取得可能」という論理は破綻している。数日後に売買手続きが始まったことから2011年7月26日の市政運営会議の時点で、A社が土地を転売するために、B社より購入する事が決まっており、市政運営会議の決定を経て、手続きに入ったのは誰が見ても明白である。本内容は、NET-IBニュースでも記事になっているとおりである。

【中央保育園移転問題 土地選定プロセス、福岡市の主張が破綻】※上記音源はデータ・マックス社所持

http://www.data-max.co.jp/2013/7/11/post_16454_dm1718_3.html

また本土地以外の候補地とは一切交渉もおこなっていない点からもA社ありき、本土地ありきの土地選定であったことは明白である。

② 購入金額を土地相場より高い金額につり上げるために、不動産鑑定において大名の土地を基準とした

C社の調査結果において平成24年6月1日時点の不動産価格を依頼した結果、鑑定評価書によると9億762万円（618,000円/㎡）という本土地の相場や路線価からは考えられないほど高い鑑定金額となっている。この理由は今泉地区で算出するのは困難という理由のもと、今泉よりも地価の高い大名地区をもとに算出しているためであると見受けられる。一階で店舗運営をしているテナントは今泉には数多くあり、今泉を基準に計算していないのは「今泉地区の1Fの賃貸事例は僅か1事例で、規範性に欠けるため」という記述内容は事実と異なる。また鑑定評価書には、地価に影響を与える周辺環境の風俗営業法で規制されている建物なども考慮されておらず、近隣のラブホテルや、不動産鑑定時には着工済みであった隣接

するパチンコ店に関しての記述も一切ない。

9億762万円(618,000円/㎡)という金額は本土地から数百mも離れた地区で、かつ福岡市内でも最も高い大名を基準に鑑定した結果であり、明らかに、本土地の評価額を不当に上げ、7億6,600万円という土地相場よりも高い金額でA社より購入するために捏造した鑑定書である。

- ③ A社へ土地を売ってほしいという要望を出した後に不動産鑑定をおこなっている不正な手続き

2013年7月4日に市から説明会時に配布された資料(別紙1)には、平成23年11月に「協会から移転での事業実施をおこなう旨の回答を受け、移転候補地の地権者と土地売買の協議を開始」という経緯が書いている。平成23年11月が最初にA社にコンタクトをとった時期だとしており、「土地の売却について(ご依頼)」(保育第416号)という文書を土地の値段や相場も調べずにA社に送っている。(同別紙1)には平成24年4月に土地売買について合意とあるが、金額を決めずに相場も調べずに合意などありえるわけがない。合意後の平成24年6月に初めて不動産鑑定をおこなっているが、先に売買決定をして、それから金額を決めるための不動産鑑定をおこなうなど、不当に価格をつり上げるための手順であり、土地取引でおこなう手順ではない。相場を調べずどうやって売買交渉をするのだろうか。このような手続きは価格を故意に操作するための可能性があるのではないか。※福岡市が公表している土地の取得手順でも先に不動産評価をすると定められている。

- ④ 保育園建設という用地に適していない土地購入

本土地の前面道路は、天神への唯一の抜け道となっており車の交通量が多く、自転車と車や歩行者の接触事故が絶えない道路である。園児を連れて保護者がベビーカーを押して歩く幅もない。道幅が狭いためにガードレールも設置できないために、常に命がけで登園をしなければならない。もともと、この前面道路は福岡市建築基準法施行条例第27条の規定になる道路である以上、周辺環境の問題以前にそもそも、道路の安全性に問題があるということは明白であった。

また、周辺を建物が囲んでいるために、避難経路も正門一つしかなく、他の政令指定都市の230名以上の保育園のように多方向への避難ができず、火災・地震・不審者などの災害時に逃げ道はない。

日照時間も少なく、園庭があっても殆どの時間で太陽のあたらない園庭、パチンコ店の排気ダクトによる園児への健康被害、さらには風俗営業法にて保育園の50m以内での営業が禁止されているパチンコ店と隣り合わせであり、200m以内での営業が禁止されているラブホテルが7件、性風俗受付所が1件あり、風俗営業法の趣旨からみても児童憲章の趣旨から考えても、保育園を建設すべき土地ではないことは明らかである。

正門の反対側にあたる東側の道路に関しても朝はパチンコ店への入店で並ぶ人たちが多く、夜になると酔っ払いやガラの悪い若者がたむろしており、その中を保育士や園児、若い保護者が毎日登園・降園すればトラブルに巻き込まれることは誰が考えても明白である。

このような厚生労働省が定める保育所保育指針に反している周辺環境を無視し、総合的に判断しても保育園に適する要素がまったくない危険な本土地を保育園用地として購入した支出は明らかに不当である。保育士も保護者も反対をし、福岡市民も反対をし、社会問題にまでなっているのは当然である。

結論

以上の点から見て本土地を購入し、これに関する支出を継続することは地方自治法が 138 条の 2 で普通公共団体の執行機関に対してその事務を誠実に管理・執行すべき義務を課していること、同法 2 条 14 項が事務処理にあたって最小の経費で最大の効果を挙げるべきことを求め、地方財政法 4 条 1 項が地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえてこれを支出してはならない、と定めていることに鑑みれば、支出権限者である市長において本土地への支出は違法/不当な財務上の支出であるから、市長はこれらの支出を停止する措置をとる義務がある。

求める措置

監査委員は市長に対し、次の措置を講ずるよう、勧告することを求める。本土地への保育園建設を中止し、本土地への移転に関する各支出を停止せよ。以上の通り、地方自治法 242 条 1 項に基づき、事実証明書を付して監査委員に対し、本請求をする次第である。

※（注）会社名及びその所在地は、当該会社の利益等に配慮して記載していません。

(4) 事実証明書

事実証明書として次の書類が添えられていました。

- ① 「土地売買に関する契約書」 8 億 9,900 万円での売買契約済み証拠
- ② N E T - I B ニュース「中央保育園移転問題 土地選定プロセス、福岡市の主張が破綻」
- ③ 他の候補地との交渉を行っていないという公開質問状への回答内容
- ④ 不動産価格を 9 億 762 万円 (618,000 円/㎡) と評価した「鑑定評価書」
- ⑤ 2013 年 7 月 4 日の保護者向け説明会での配布資料 (別紙 1) 「移転の経緯について」
- ⑥ 福岡市より A 社に送った「土地の売却について (ご依頼)」文書
- ⑦ 福岡市が公表している「公共用地の取得の手順」
- ⑧ 厚生労働省「保育所保育指針解説書」趣旨・保育の目的
- ⑨ 賛同者「本住民監査請求に賛同する保護者、保育士の名簿」

2 請求人に対する証拠の提出及び陳述の機会の付与

平成 25 年 8 月 1 日に、請求人から陳述を受けるとともに、以下の書類の提出を受けました。

以下は「HUNTER」のホームページ掲載記事です。

- ① 「＜移転候補地横にパチンコ店＞－福岡市，土地買収交渉以前に把握－中央保育園移転計画の闇－」
- ② 「無視された＜こども病院調査委＞最終報告－問われる福岡市長の資格」
- ③ 「福岡市・保育園移転 背景に「土地転がし」元市幹部天下り先企業に転売益 1 億 3,000 万円！」
- ④ 「福岡市 県警の照会に虚偽回答 保育園移転にからみパチンコ店に便宜供与」
- ⑤ 「福岡市・保育園用地取得に重大疑惑－土地選定は出来レース－揺れる中央保育園移転計画（下）－」

第2 要件審査

1 請求の対象となる事項について

住民監査請求において監査を求めることができるのは、地方自治法第242条第1項により、違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結若しくは履行若しくは債務その他の義務の負担があると認められるとき（以下「財務会計上の行為」といいます。）、又は違法若しくは不当に公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実（以下「怠る事実」といいます。）があると認められるときです。

本件監査請求（以下「本件請求」といいます。）では、住民監査請求書（「福岡市職員措置請求書」をいいます。以下同じです。）において、「土地の購入金額8億9,900万円は、路線価や不動産売買相場から考えて不当に高額」で、これは「税金を不正に使用した背任行為」であり「このような背任行為による支出は財務会計上、違法かつ不当である。」との記述があるほか、「本土地の前面道路は、道幅が狭く道路の安全性に問題があるということは明白」であり、「避難経路も正門一つしかなく、火災・地震・不審者などの災害時に逃げ道はない。」「風俗営業法の趣旨からみても児童憲章の趣旨から考えても、保育園を建設すべき土地ではない。」「総合的に判断しても保育園に適する要素がまったくない危険な本土地を保育園用地として購入した支出は明らかに不当である。」との記述があることから、「違法又は不当な公金の支出」について請求の対象としているものと認められます。

また、上記「本土地の購入」は「財産の取得」にもあたり、「本土地以外の候補地とは一切交渉もおこなっていないことから、A社ありき、本土地ありきの土地選定であったことは明白である。」との記述があることから、同時に「違法又は不当な財産の取得」及び「違法又は不当な契約の締結」についても請求の対象としていると認められます。

2 求めることができる必要な措置について

住民監査請求において求めることができる必要な措置については、地方自治法第242条第1項により、当該行為を防止し、若しくは是正し、若しくは当該怠る事実を改め、又は当該行為若しくは怠る事実によって当該普通地方公共団体のこうむった損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができるとされています。

本件請求においては、住民監査請求書に、「本土地への保育園建設を中止し、本土地への移転に関する各支出を停止せよ。」との記述があることから、「当該行為を防止するために必要な措置」を求めていると判断されます。

3 請求期間の要件について

住民監査請求において監査請求の対象とされる期間については、地方自治法第242条第2項により「財務会計上の行為」を対象とする場合は、原則として、当該財務会計上の行為のあった日又は終わった日から、1年を経過すると住民監査請求を行うことができません。

本件請求は、「平成 25 年 4 月 19 日付けの土地購入契約」を請求の対象としており、その支出日は平成 25 年 5 月 15 日となっています。

財務会計上の行為（公金の支出）があった日から 1 年以内に住民監査請求がなされていることから、請求の期間制限に問題はありません。

4 損害発生の可能性について

住民監査請求は、たとえ違法又は不当な財務会計上の行為などがあっても福岡市に財産的な損害がない場合は行うことができないとされています。

本件請求においては、請求書に「福岡市幹部を天下りさせた特定企業へ利益を提供するために、相場より 1 億 3,000 万円ほど高い金額で購入したものであり、税金を不正に使用した背任行為である。」との記述があり、不適正な土地選定を行い、不当に高額な金額で購入したという事実が確認されるならば損害発生の可能性があり、また、保育所には不適當な土地を購入したという判断ができるならば、土地の購入自体により損害が発生している可能性があるとも判断できます。

5 その他の要件について

請求人は福岡市民であること、福岡市の執行機関等が指定されていることなど、住民監査請求に関して必要とされる地方自治法第 242 条第 1 項に規定されている要件等は、満たされています。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

本件請求において監査を求められた事項について、要件審査の結果、次の事項を監査対象とします。

- ・ 土地選定手続きの適法性・妥当性について
- ・ 土地購入金額の妥当性について
- ・ 取得した土地の保育園用地としての適法性・妥当性について

2 事情聴取

(1) 関係職員の陳述

平成25年8月1日に、こども未来局職員から陳述を聴取しました。

住民監査請求関係職員陳述書（中央保育園）

平成25年8月1日

福岡市監査委員各位

こども未来局

平成25年7月17日付けで福岡市監査委員に提出された住民監査請求に対し、次のとおり意見を述べます。

1 事業の概要

現在の中央保育園は、福岡市中央区今泉1丁目19番22号に所在する中央児童会館（鉄筋コンクリート造 地上4階建て）の1・2階部分に合築されており、運営は昭和45年4月の開所当初より社会福祉法人福岡市保育協会（以下「保育協会」と言う。）が行っております。

中央保育園の移転事業は、中央保育園との合築施設である中央児童会館に耐震性の課題があることから「早期に入所児童の安全確保」を図るとともに、「天神地区における恒常的に高い保育需要に対応」するため、福岡市が、保育所用地を現地近隣で確保し、この用地を運営法人である保育協会に貸与し、保育協会が保育園の建設を行い、当該保育園の運営を行うという事業であります。

なお、移転用地の所在地は、福岡市中央区今泉1丁目420番及び424番1であります。

2 土地選定の手続きの適法性・妥当性について

- 平成14年11月に、中央児童会館が「耐震改修を速やかに行う必要がある施

- 設」との耐震診断を受けたことから、当初、中央保育園と中央児童会館の合築を基本とする現地建て替えの検討を行ってまいりました。
- 平成 17 年 3 月に発生した福岡県西方沖地震を踏まえ、平成 17 年度に「福岡市公共施設の耐震対策計画」が策定され公共施設の耐震化が進む中、中央保育園についても、中央保育園の仮移転場所の検討など、現地建て替えの検討を続けておりましたが、仮移転場所がなかなか見つからない状況でありました。
 - このような中、平成 23 年 3 月に東日本大震災が発生し、「早期に入所児童の安全確保」を図る必要性が生じました。また、保育所入所申込数の急増に伴う待機児童数の増加により、待機児童解消が喫緊の課題となり、「天神地区における恒常的に高い保育需要に対応」する必要性も生じたため、現地建て替えに加え、保育所機能の現地近隣での定員拡充を伴う単独移転の可能性について検討を開始いたしました。
 - 保育所機能の単独移転の検討にあたっては、移転先が天神地区で用地確保の困難性が想定されたことから、まず移転候補地となる用地があるか調査を行いました。
 - 平成 23 年 5 月頃から、保育課職員が現地近隣において駐車場を中心に調査を行い、登記簿謄本などにより敷地面積、土地所有者の状況を確認した上で、ある程度の広さのある 6 箇所について、建築基準法や児童福祉法などによる法的検討を行い、可能となる定員規模の把握を行いました。
 - その結果、中央保育園移転の目的を達成するために必要な、「早期取得の可能性」、「定員拡充の可能性」を満たす移転候補地が 1 箇所（現在の移転用地）あったことから、平成 23 年 7 月 26 日の市政運営会議に諮り、現地で児童会館機能を整備し、中央保育園については、早急に現地近隣の定員拡充が可能である用地にて整備する方向で、保育協会と協議を開始することを決定いたしました。
 - この市政運営会議での方針の決定を受け、平成 23 年 9 月 14 日に開催された 9 月議会の第 2 委員会において、中央保育園については、現地近隣に用地確保し、定員拡充を伴う移転改築を行うことを報告いたしました。
 - 他方、平成 23 年 9 月に保育協会に移転改築事業の実施について打診し、平成 23 年 11 月 1 日に保育協会から事業を実施する旨の回答を得たことから、移転候補地の土地所有者である A 社と土地売買に係る協議を開始いたしました。
 - その後、A 社と協議を重ね、平成 24 年 4 月に、土地売買に応じる意思表示があり、売買価格は不動産価格評定委員会の評定額の範囲内とすること、売買の時期は平成 26 年 4 月 1 日の開所に間に合う時期とすることなど、土地売買についての概ねの合意に至りました。
 - このため、平成 24 年 6 月 26 日に開催された平成 24 年 6 月議会の第 2 委員会において、移転予定地について、場所、面積、予定定員、今後の予定の報告を行いました。
 - 土地選定の経緯は上記のとおりであり、適正な手続きを経て行ったものであり、適法・妥当なものと考えております。
 - 請求人は「すぐに B 社と交渉に入れば、7 億 6,600 万円で購入できたはずだが、B 社には事前も事後も連絡をせず、B 社と A 社の土地売買が終わった後に

A社との交渉に入っている。」、また、「本土地以外の候補地とは一切交渉もおこなっていない点からもA社ありき、本土地ありきの土地選定であったことは明白である。」と主張されていますが、福岡市としては、まずは、当初、現地建て替えの方針であったものを中央保育園については移転の方針に見直し、その後、運営法人である保育協会の意向を確認し、保育協会の意向を確認した後に移転候補地の土地所有者と協議を開始するという手順をとっており、手続きは適正なものと考えております。

- また、請求人は「B社と交渉もせずに他の候補地に比べ「早期取得可能」と判断した根拠も明確ではないが、A社は記者の取材に「事業用の土地として購入した」と言っており、福岡市が主張する「早期取得可能」という論理は破綻している。」と主張されていますが、「早期取得の可能性」については、土地所有者の数や土地の利用状況により判断したもので、移転候補地とした土地は、土地所有者が1名であり、また、コインパーキングとして利用されていたことから、早期取得の可能性が高いと判断したものであります。

3 土地購入金額の妥当性について

- 福岡市においては、福岡市公有財産規則第51条により、不動産価格評定委員会が、本市における不動産の取得を行う場合の当該不動産の適正な価格の評定を行うものとされており、また、買入れ価格（取得額）の決定については、「公有財産管理事務の手引き」により、不動産価格評定委員会の評定額を基準に定めるとされています。
- 移転用地については、平成24年6月29日の不動産価格評定委員会において、618,000円/㎡との評定額が出され、これを基準に土地所有者と協議し、約612,130円/㎡で購入したものであり土地購入金額は適正なものと考えております。
- 請求人は、「平成24年4月に土地売買について合意とあるが、金額を決めずに相場も調べずに合意などありえるわけがない。合意後の平成24年6月に初めて不動産鑑定を行っているが、先に売買決定をして、それから金額を決めるための不動産鑑定をおこなうなど、不当に価格をつり上げるための手順であり、土地取引でおこなう手順ではない。」と主張されています。
- また、これに関連する事実証明書として、証拠7番「福岡市が公表している「公共用地の取得の手順」」を提出されています。
- しかしながら、「公有財産管理事務の手引き」においては、買入れ（土地の取得）の事務手続きは、まず、「取得前の物件の調査・措置」を行い、次に「評定依頼」を行い、不動産価格評定委員会の評定額を基準に買入れ価格を定め、その後「売買契約書の作成」等を行うとされています。
- 相手方との協議の手順で注意を要する点は、不動産価格評定委員会の評定額を基準に買入れ価格を定めることとあります。
- 本件の場合、上記2に記載しているとおり、土地所有者であるA社と協議を重ね、平成24年4月に土地売買に応じる意思表示があり、その後、不動産価格評定委員会での評定が実施され、この評定額を基準に、A社と買入れ価格の協議を行い、定めたものであり、適正なものと考えております。

- なお、証拠7番「福岡市が公表している「公共用地の取得の手順」」については、道路用地の取得に係る手順を記載したものであります。

4 取得した土地の保育園用地としての適法性・妥当性について

- 風俗営業法や児童福祉法において、保育所の立地について規制する規定はありませんが、保育所の周辺に風俗営業法で規制する施設のないことが望ましいとは考えております。
- しかしながら、保育所の認可に関する厚生労働省の見解は「保育所の認可は、待機児童解消の緊急性、当該地域での保育所用地の確保の困難性、更には風俗営業法を含む関係法令の趣旨なども踏まえながら、認可権者が総合的に判断する事項」とされております。
- 今回の移転用地の取得については、福岡市は、上記厚生労働省の見解と同旨の見地に立って総合的に判断したもので、適正なものと考えております。
- 請求人は「本土地の前面道路は、天神の唯一の抜け道となっており車の交通量が多く、自転車と車や歩行者の接触事故が絶えない道路である。園児を連れて保護者がベビーカーを押して歩く幅もない。道幅が狭いためにガードレールも設置できないために、常に命がけで登園をしなければならない。もともと、この前面道路は福岡市建築基準法施行条例第27条の規定になる道路である以上、周辺環境の問題以前にそもそも、道路の安全性に問題があるということは明白であった。」と主張されております。
- 児童福祉法、建築基準法等において、保育所の道路の安全性に関する要件は規定されておりますが、今回、歩道整備などを実施することにより、より安全な保育環境づくりに努めることとしております。
- 次に、「周辺を建物が囲んでいるために、避難経路も正門一つしかなく、他の政令指定都市の230名以上の保育園のように多方向への避難ができず、火災・地震・不審者などの災害時に逃げ道はない。」と主張されておりますが、当該計画されている施設については、避難等に係る児童福祉法・建築基準法・消防法等の関係法令の基準を満たしているものであります。
- また、「日照時間も少なく、園庭があっても殆どの時間で太陽のあたらない園庭」と主張されておりますが、児童福祉法・建築基準法等において、日照時間を規制する規定はございません。
- 更に、「パチンコ店の排気ダクトによる園児への健康被害」を主張されておりますが、大気質調査を実施いたしました。国が定める環境基準を満たしております。

以上のことから、土地選定の手続きは適法・妥当なものであり、土地の購入も適正な価格で行ったものであります。また、取得した土地は関係法令に照らして、保育所設置が可能な土地であります。

(2) 関係職員聴取

- ① 平成 25 年 7 月 31 日，道路下水道局用地部用地調整課職員から，公共用地取得の流れ・移転補償等について事情を聴取し，その後も適宜追加聴取しました。
- ② 平成 25 年 8 月 2 日，こども未来局こども部総務企画課職員から，福岡県中央警察署からの「パチンコ店建設予定地周辺の児童福祉施設の有無」に関する照会について，事情を聴取しました。
- ③ 平成 25 年 8 月 2 日，消防局総務部総務課・警防部警防課・予防部指導課職員から，火災発生時の避難方法・避難経路及び消防法について，聴取しました。
- ④ 平成 25 年 8 月 5 日，こども未来局子育て支援部保育課職員から事情を聴取し，その後も適宜追加聴取しました。
- ⑤ 平成 25 年 8 月 5 日，中央区役所地域整備部地域整備課職員から，道路改修及び道路関係法等について，聴取しました。
- ⑥ 平成 25 年 8 月 5 日，住宅都市局建築指導部建築指導課・建築審査課職員から，建築確認・建築基準法等について，聴取し，その後も適宜追加聴取しました。
- ⑦ 平成 25 年 8 月 6 日，財政局財産有効活用部財産管理課職員から，鑑定評価額・不動産価格評定委員会等について事情を聴取し，その後も適宜追加聴取しました。
- ⑧ 平成 25 年 8 月 12 日，総務企画局人事部人事課職員から，元職員の再就職に関して，聴取しました。

(3) その他関係者からの聴取

- ① 平成 25 年 8 月 6 日，中央保育園運営法人である（社福）福岡市保育協会関係者から，移転改築にかかる福岡市との協議内容等について，聴取しました。
- ② 平成 25 年 8 月 6 日，中央保育園移転改築にかかる設計業者であるD建築士事務所関係者から，移転改築工事の進捗状況等について，聴取しました。
- ③ 平成 25 年 8 月 7 日，本件土地に隣接するパチンコ店の経営者であるE社関係者から，パチンコ店用地買収から営業開始に至る時系列的な動きについて，電話にて聴取し，その後も追加聴取しました。
- ④ 平成 25 年 8 月 7 日，本件土地をA社に売却したB社関係者から，本件土地の取得及び売却の経緯等について事情を聴取し，その後も適宜追加聴取しました。

- ⑤ 平成 25 年 8 月 7 日，移転予定地の鑑定評価を行った C 社関係者から，鑑定評価の内容等について事情を聴取し，その後も適宜追加聴取しました。
- ⑥ 平成 25 年 8 月 8 日，移転予定地を市に売却した A 社関係者及び F 氏から，本件土地の取得及び売却の経緯等について事情を聴取し，その後も適宜追加聴取しました。
- ⑦ 平成 25 年 8 月 12 日，B 社が A 社へ移転予定地を売却した際の仲介業者である G 社関係者から，仲介・売買の経緯等について，聴取し，その後も適宜追加聴取しました。
- ⑧ 平成 25 年 9 月 3 日，福岡税務署から，不動産譲渡所得にかかる特別控除等の手続きについて聴取し，その後も追加聴取しました。

(4) 文書照会

- ① 政令指定都市の保育所認可所管課に対し，保育所認可を行う際の風営法（「風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律」をいいます。以下同じです。）にかかる施設の確認の有無及び確認方法等について，文書照会を行いました。
- ② 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課に対し，保育所の設置認可の際の判断基準について，文書照会を行いました。
- ③ 福岡県警察本部生活安全部生活保安課に対し，現在の中央保育園及び本件土地の周辺の風営法にかかる施設の所在の有無について，文書照会を行いました。

(5) 現地視察

移転予定地とその周辺の状況について現地視察を行いました。

※（注） 個人名は個人情報であるため，また会社名は，当該会社の利益等に配慮して記載していません。以下も同様とします。

第4 監査の結果

1 事実関係の確認

監査対象事項に関する事実関係については、関係職員等からの事情聴取及び関係書類等に基づき、次のとおり確認しました。

(1) 本件土地取得契約の概要

件名	中央保育園移転用地の取得にかかる土地売買契約
支出負担行為日	平成25年4月1日
支出負担行為額	8億9,900万円
所有権移転登記日	平成25年4月19日
支出命令日	平成25年4月26日
支出日	平成25年5月15日
支出額	8億9,900万円
相手方	A社

(2) 本件土地取得契約に係る経緯について

年月日	福岡市	A社及びB社
平成14年11月	中央児童会館の耐震診断の結果を受け、中央保育園と中央児童会館の合築による「現地建替え」を検討	
平成22年10月15日	決算特別委員会第2分科会において中央保育園現地建替え検討を答弁	
平成23年5月～7月	中央保育園単独移転検討。こども未来局保育課職員が移転候補先調査実施	
平成23年7月1日		F氏、A社に再就職
平成23年7月26日	市政運営会議で中央保育園の単独移転の方針決定	
平成23年8月		B社とA社、本件土地の売買交渉開始
平成23年8月26日		B社とA社との間で本件土地の売買契約が成立
平成23年9月1日		本件土地についてA社が移転登記
平成23年9月14日	9月議会第2委員会で中央保育園の単独移転について報告	
平成23年9月	こども未来局保育課から、社会福祉法人保育協会へ移転改築事業の実施を打診	

平成 23 年 11 月 1 日	社会福祉法人保育協会より事業実施 を行う旨回答あり	
	社会福祉法人保育協会からの事業実施の回答を受け、福岡市と本件土地所有者 の A 社との間で土地売買協議開始	
平成 24 年 4 月	本件土地売買について福岡市と A 社が概ねの合意に至る	
平成 24 年 6 月 26 日	6 月議会第 2 委員会で移転候補地に ついて報告	
平成 24 年 6 月 29 日	不動産価格評定委員会において、本 件土地の評価額決定	
平成 24 年 9 月 18 日	9 月議会第 2 委員会で中央児童会館 等建替え整備事業に関連し中央保育園 の移転候補地の周辺環境について質疑 あり	
平成 25 年 3 月 19 日	A 社に対して、土地売買内容提示書 を交付	
平成 25 年 3 月 26 日	保育所整備費を含む平成 25 年度予算 が議会で可決される	A 社が本件土地上の 2 階建ての自走 式駐車場を撤去（3/26～4/4）
平成 25 年 4 月 19 日	福岡市と A 社との間で土地売買契約締結	
平成 25 年 5 月 15 日	土地売買代金を A 社に支払い	

2 請求人の主張の検証

(1) 土地選定手続きの適法性・妥当性について

① 請求人の主張

請求人は、「本件土地は、2011年7月26日の市政運営会議で候補地1として「早期取得可能」という理由で議題に上がったが、福岡市はB社には事前も事後も連絡をせず、当該市政運営会議から数日後に始まったA社とB社の土地売買契約が終わった後に、A社との土地売買交渉に入っている。これらのことから、当該市政運営会議の時点で、A社が土地を転売するためにB社より購入することが決まっており、市政運営会議の決定を経て、手続きに入ったのは誰が見ても明白である。また、本件土地以外の候補地とは一切交渉を行っていない点からもA社ありき、本件土地ありきの土地選定であったことは明白である。」と主張しています。

② 調査の結果等

ア 平成23年7月26日の市政運営会議について

(7) 市政運営会議開催前

a 平成23年5月頃から、こども未来局保育課職員が、本件土地近隣の中央区今泉一丁目、今泉二丁目及び警固一丁目内で、駐車場を中心に調査を行い、本件土地を含む6箇所(①～⑥)を移転候補地(そのうち本件土地は①の候補地)として選定したこと、選定にあたっては6箇所の土地所有者とは交渉はしていないが、登記簿謄本などにより敷地面積、土地所有者の状況等を調べ、定員拡充規模や早期取得の可能性を検討したこと、最終的に現地に建物がなく取得が比較的容易で、定員の拡充が可能な本件土地を選定したこと、及び事前の情報収集の際に土地の価格についての調査や比較は行っていないことについて、こども未来局保育課から説明を受けています。

b なお、平成23年5月当時、本件土地(1,468.64㎡)には2階建ての自走式駐車場がありました。本件土地の南東に位置する隣接地(現パチンコ店)は平地の駐車場(1,774.56㎡)でしたが、こども未来局保育課からは、「本件土地はコインパーキングで、地権者1名のため取得が比較的容易であった。他方で、隣接地駐車場は角地であり、面積が広く、本件土地より取得価額が明らかに高くなると思われたため、(隣接する両地のどちらかということで、)本件土地を選んだ」との説明を受けています。したがって、隣接する二つの土地のいずれかを選択する際には、価格の要素も考慮していることとなります。

(イ) 市政運営会議

- a 市政運営会議においては、こども未来局は、中央保育園の移転候補地として2箇所（移転候補地1及び移転候補地2）を挙げています。移転候補地1は前述の6箇所（①～⑥）のうち本件土地①を、移転候補地2は前述の6箇所のうち⑤、⑥の一部を挙げており、用地の確保が比較的容易で、定員の拡充が可能であるとの理由により、移転候補地1にて整備する方向で（社福）保育協会と協議を開始することが決定されています。

なお、ここでは、移転候補地1と移転候補地2の取得費（見込み）比較も行われており、移転候補地1（約1,470㎡）は8億1,200万円（55万2,000円/㎡）、移転候補地2（約880㎡）は、10億8,000万円（122万7,000円/㎡）とされています。

- b 「移転候補地1については路線価を参考に算出し、移転候補地2については、保育課で収集した『400万円/坪』という噂などの情報により算出した。」「市政運営会議前からこども未来局において移転候補地1に決めており、移転候補地2はあくまでも参考として提示したものである。」という説明をこども未来局保育課から受けています。

平成23年当時の路線価は、移転候補地1で49万円/㎡、移転候補地2は角地であるため32万円/㎡及び34万円/㎡でした。路線価は、地価公示価格の概ね80%とされていることから、路線価を基に地価公示価格相当額を算出すると、移転候補地1は49万円/㎡÷0.8≒61万3,000円/㎡、移転候補地2は高く見積もって34万円/㎡÷0.8=42万5,000円/㎡となります。

上記aの市政運営会議で提示された価格（㎡あたり単価）とここで算出した地価公示価格相当額（㎡あたり単価）とを比較すると次のとおりです。

区 分	市政運営会議提示価格 (㎡あたり単価)	地価公示価格相当額 (㎡あたり単価)
移転候補地1	55万2,000円	61万3,000円
移転候補地2	122万7,000円	42万5,000円

移転候補地1については、市政運営会議提示価格は地価公示価格相当額と比較してやや安く、逆に移転候補地2については、市政運営会議提示価格は地価公示価格相当額のほぼ3倍の価格となっています。

イ 福岡市とA社との土地売買交渉について

- (7) 平成23年7月当時の本件土地の所有者であったB社は、A社と8月に売買交渉を行い、同月26日に売買価格7億6,600万円で契約締結し9月1日に移転登記を行ったこと、及び、福岡市と交渉をしていないことについて、B社及び仲介業者のG社から説明を受けています。

また、A社からは、事業用ということで本件土地をB社から購入したとの説明を受けています。

(イ) 福岡市は、A社に対して、平成23年11月1日に本件土地の売却について依頼文書を交付の上協議を開始し、平成24年4月に概ねの合意に至っており、その後、平成25年3月19日に土地売買内容提示書交付、4月19日に売買契約締結・移転登記、5月15日に売買代金8億9,900万円の支払を行っています。なお、土地売買内容提示書においてA社が実施するものとして、用地上の現有工作物（2階建ての自走式駐車場）の撤去及び所有権以外の権利（根抵当権）の消滅が引き渡し条件としてされており、3月29日に根抵当権の抹消登記が行われたことを確認しました。また、4月4日に2階建ての自走式駐車場の撤去が行われていたことについてA社から説明を受けています。

(ウ) こども未来局は、市政運営会議での方針決定後、平成23年の9月議会において、中央保育園の単独移転について報告を行い（移転場所については報告していません）、その後、運営法人である（社福）保育協会に移転改築事業の実施を打診し、同年11月1日に（社福）保育協会から事業実施の回答（要望）を受けています。福岡市が、A社に対して、本件土地の売却について依頼文書を交付したのは同日であり、こども未来局保育課からは、A社との接触がそのような時期になったのは、議会報告や（社福）保育協会の意向確認などの手順を踏んだからで、不合理ではないとの説明を受けています。また、A社からも、土地売却について福岡市と接触したのは同年11月が初めてであるとの説明を受けています。

なお、A社からは、過去に本件土地の所有者（B社より以前の所有者）から、駐車場の管理を任されていたことがあり、当時、B社が本件土地を売りに出していたことも情報として持っていたとの説明を受けています。

(2) 土地購入金額の妥当性について

① 請求人の主張

請求人は、土地購入金額の妥当性に関し、次のとおり主張しています。

ア 「中央保育園の移転予定地として、福岡市がA社より購入した土地の購入金額8億9,900万円は、路線価や不動産売買相場から考えて不当に高額である。また、A社は、本件土地をB社から7億6,600万円で購入し、1年半ほどで、1億3,300万円の転売利益を得ていることになる。本件は疑獄事件であり、福岡市幹部を天下りさせた特定企業へ利益を提供するために、相場より1億3,000万円ほど高い金額で購入したものであり、税金を不正に使用した背任行為である。」

イ 「C社の調査結果において、平成24年6月1日時点の不動産価格を依頼した結果、鑑定評価書によると9億762万円（61万8,000円/㎡）という本件土地の相場や路線価からは考えられないほど高い金額となっている。この理由は、今泉地区で算出するのは困難という理由のもと、今泉よりも高い大名地区をもとに算出をしているためであると見受けられる。一階で店舗運営をしているテナントは今泉には数多くあり、今泉を基準に計算していないのは、『今泉地区の1階の賃貸事例は僅か

1 事例で、規範性に欠けるため』という記述内容は事実と異なる。また、鑑定評価書には、地価に影響を与える周辺環境の風俗営業で規制されている建物なども考慮されておらず、近隣のラブホテルや、不動産鑑定時には着工済みであった隣接するパチンコ店についての記述も一切ない。9億762万円（61万8,000円/㎡）という金額は、本件土地から、数百mも離れた地区で、かつ、福岡市内で最も高い大名を基準に鑑定した結果であり、明らかに本件土地の評価額を不当に上げ、7億6,600万円という土地相場よりも高い金額でA社より購入するために捏造した鑑定書である。」

ウ 「福岡市は平成23年11月が最初にA社にコンタクトをとった時期だとしており、『土地の売却について（ご依頼）』という文書を土地の値段や相場も調べずにA社に送っている。平成24年4月に土地売買について合意とあるが、金額を決めずに相場も調べずに合意などあり得るわけがない。合意後の平成24年6月に初めて不動産鑑定を行っているが、先に売買決定をして、それから金額を決めるための不動産鑑定を行うなど、不当に価格をつり上げるための手順であり、土地取引で行う手順ではない。相場を調べずどうやって売買交渉をするというのだろうか。このような手続きは、価格を故意に操作するための可能性があるのではないか。福岡市が公表している土地の取得手順でも先に不動産評価をすると定められている。」

② 調査の結果等

ア 本件土地について、A社は、平成23年8月26日にB社と売買契約締結の上7億6,600万円で購入し、平成25年4月19日に福岡市と売買契約を締結し8億9,900万円で売却していることを確認しました。したがって、請求人の主張どおりに1億3,300万円の転売利益を得ていることとなります。

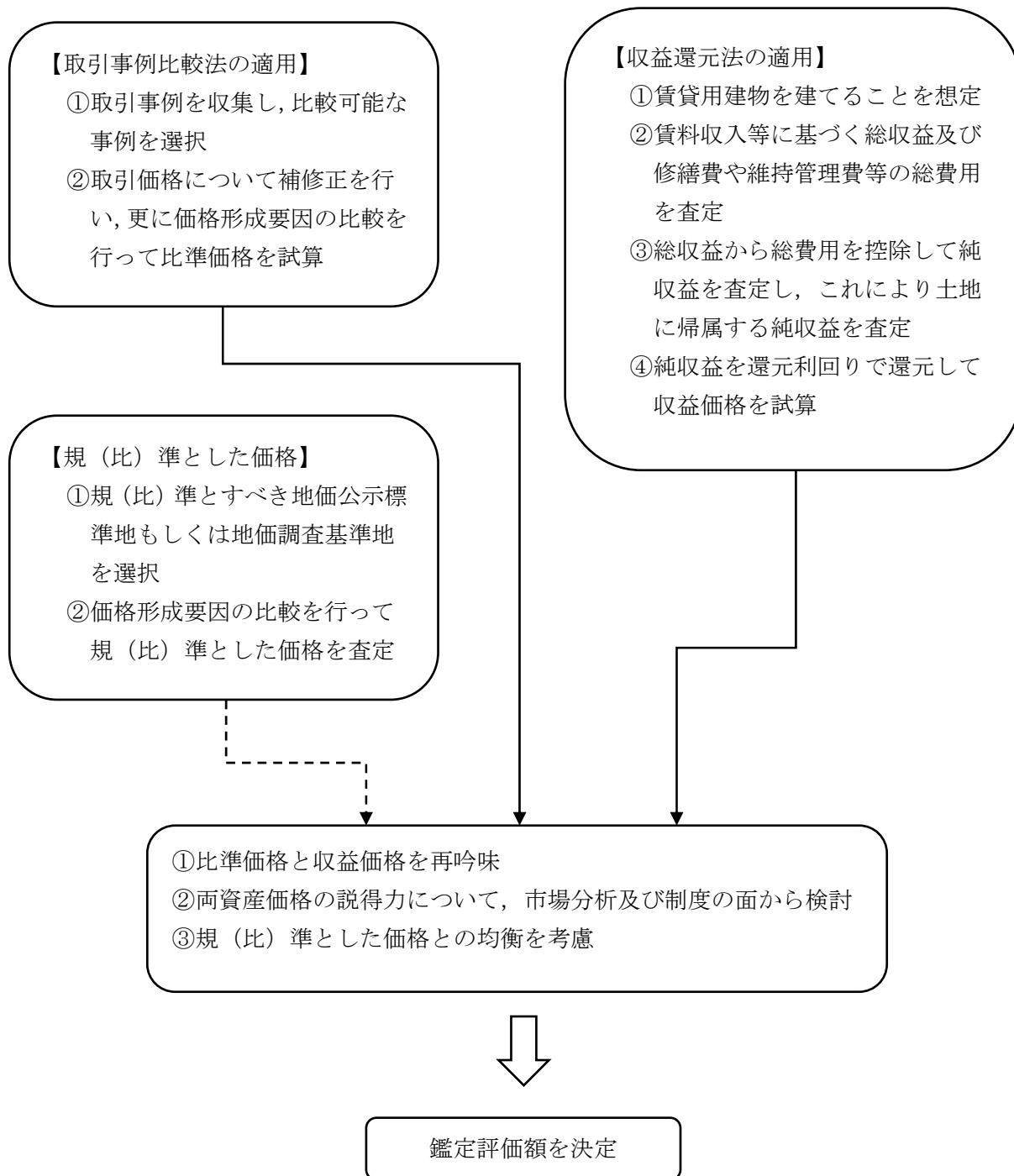
イ A社とB社間の売買価格7億6,600万円については、民民の契約で取り交わされた価格ですが、B社からは、「本件土地をA社に売却する2年ほど前から売りに出しており、その後買い手が見つからず、仲介業者のG社からA社を紹介され売却することとなった。価格は路線価を参考にしている。当時の駐車場の経営状況は芳しくはなかった。」との説明を受けています。

ウ 福岡市はA社から本件土地を購入するにあたり、C社に鑑定を依頼していますが、鑑定によると、平成24年6月1日現在の評価額は、9億762万円（61万8,000円/㎡）となっています。なお、C社は当該地域の価格に精通していること及び現中央保育園用地の鑑定実績があることを理由に特命随意契約により選定（地方自治法施行令第167条の2第1項第2号）されています。

(ア) 本件土地の現況は2階建ての自走式駐車場の敷地でしたが、保育園用地としての取得のため、更地として評価されています。まず、「不動産鑑定評価基準（国土交通省）」に基づき、対象不動産が都市計画区域内に存する場合の「更地」の鑑定評価の手順を説明します。

<都市計画区域内に存する更地の鑑定評価の手順>

(鑑定評価書P20より)



一般に、対象不動産が都市計画区域内に存する場合は、①「取引事例比較法」と②「収益還元法」の二手法により試算価格を求めるとともに、③「地価公示価格」を規準とした価格との均衡にも留意して、鑑定評価額が決定されます。

①「取引事例比較法」とは、近隣地域及び同一需給圏（一般に対象不動産と代替関係が成立して、その価格形成について相互に影響を及ぼすような関係にある他の不動産の存する圏域をいいます。以下同じです。）内の類似地域において成立した取引事例の中から、比較可能なものを選択し、事情補正や時点修正などの補修正を行い、さらに、地域要因や個別的要因などの価格形成要因の比較を行って試算価格（「比準価格」といいます。以下同じです。）を算出するものであり、②「収益還元法」とは、更地に賃貸用建物を建てることを想定し、将来生み出すであろうと期待される純収益を還元利回り（純収益を還元して元本価格を求める場合に採用される利回りのことをいいます。）で還元して試算価格（「収益価格」といいます。以下同じです。）を算出するものです。

また、③「地価公示価格」を規準とした価格（「規準価格」といいます。以下同じです。）については、対象不動産との価格牽連性が高いと判断される同一需給圏内の類似地域に設定された地価公示標準地と対象不動産の間で、時点修正、価格形成要因の比較等を行い算出するものです。

なお、一般に路線価といわれるのは「相続税路線価」のことですが、「地価公示価格」のおよそ80%であり、相場価格とはいえません。

(イ) 本件の鑑定評価においては、

①「取引事例比較法」において、直近の約2年間の中央区今泉一丁目～二丁目及び赤坂一丁目の4取引事例を抽出し、補修正を行った後に各試算値の中庸値でもって標準的画地の比準価格を算出し、さらに、本件土地の個別的要因の比較を行って、本件土地の「比準価格」61万8,000円/㎡を算出しています。

また、②「収益還元法」において、土地の最有効使用の観点から、新築の鉄骨鉄筋コンクリート造13階建ての店舗等兼共同住宅（1～2階が店舗や事務所、3階～13階が共同住宅）を賃貸することを想定し、「収益価格」51万6,000円/㎡を算出しています。

さらに、③「地価公示価格」については、中央区大名のハローワーク福岡中央の東に位置する「福岡中央5-3」（中央区大名一丁目9番39号）を規準の公示標準地として設定し、当該土地の「規準価格」59万7,000円/㎡を算出しています。そして、①の「比準価格」と②の「収益価格」の比較において、試算価格の精度として、想定による不確実性が否めない「収益価格」よりも、実証的である「比準価格」が優れていること、かつ、③の「規準価格」との均衡も得ていることから、最終的に①の「比準価格」61万8,000円/㎡が、本件土地の鑑定評価額とされています。

(ウ) なお、今泉地区での店舗・事務所の賃貸事例について、「今泉地区の1階の賃貸事例は僅か1事例で、規範性に欠ける」との鑑定書の記述については、今回

調査の対象としたのは主に1～2階を店舗・事務所として賃貸している新規の賃貸事例であり、また、不動産鑑定士が独自のルートで把握したものであるため、近隣のすべての取引事例を網羅しているわけではないとの説明をC社から受けています。

また、風営法で設置規制がなされている施設については、その施設が存在することにより、人通りが少なくなるとか、店が減少するなどの影響が生じれば、補修正において、「環境条件」の「繁華性」がマイナスということで評価されることがあるものの、本件については、実情に基づきそこまではないと判断したこと、及び隣接するパチンコ店については、鑑定評価当時は起工式が行われたばかりであり建物が存在していなかったため、「繁華性」の評価はできなかったこと、並びに本件土地から最も近い「福岡中央5-13」（中央区大名一丁目2番5号）ではなく「福岡中央5-3」を規準の公示標準地として設定したのは、「車の通行が多く前面道路の歩道が狭い」などの本件土地の特性等により近いのは后者であり、前者は国体道路という大通りに面した土地で価格も高く本件土地とは条件が合致しないからであると、C社から説明を受けています。

- (エ) なお、本件土地は更地として評価されていますが、取得する土地に建物等があるにもかかわらず、建物等がないものとして更地評価をしていることについて、道路下水道局用地調整課からは、「公共用地の取得に当たって必要なものは土地であって、その土地に定着する建物等は事業施行上むしろ支障となるものであり、移転困難な場合等を除いて移転させることが原則であるため、土地所有者に対する補償額算定の基本原則は更地価格とされている。したがって、土地について更地評価するとともに、移転補償等を行うことが原則である。」との説明を受けています。しかしながら、福岡市とA社との売買契約においては、A社が2階建ての自走式駐車場を撤去することとされており、移転補償等はなされていません。
- (オ) また、本件の鑑定評価は、平成24年6月に行われていますが、本件土地については、平成23年8月にA社がB社から7億6,600万円で購入しているところ、本件土地に関するこの直近の売買事例が前記の「取引事例比較法」では考慮されていません。このことについては、不動産鑑定士による不動産取引価格の調査が国交省の「不動産取引価格情報」に基づいており、この情報が不動産取引の買主に対するアンケートにより成り立っているところ、A社がアンケートに答えておらず、不動産鑑定士がデータを把握できなかったためであることがわかりました。しかしながら、取引価格等が個人情報に該当することから、このアンケートに答えるか否かは買主の任意となっており、税法上等のペナルティがあるわけではありません。A社からは、以前はアンケートに協力していたものの、アンケート結果がどのように使われるかについて疑問があり、最近では回答していないとの説明を受けています。
- (カ) 請求人は、「鑑定評価で土地の価格を決めずしてどうして交渉を行い、土地売買の合意ができるのか、福岡市が公表している土地の取得手順でも、先に不動

産評価をすると定めている。」と主張していますが、道路下水道局用地調整課からは、「道路下水道局のホームページに掲載している手順は、道路下水道局が所管する道路・下水道など買収位置が特定された土地の補償の一般的な手順を示したものである。他方で、買収先の所有者から代替地の取得希望があった場合など、買収位置が特定されていない土地においては、近隣の買収事例や地価公示価格、路線価などを参考に当該代替地の所有者と交渉を行い、所有者の売却意思確認後に必要があれば不動産鑑定を依頼することとなる。売却意思が確認できない段階で不動産鑑定を依頼すれば不要な支出となるおそれがあるからである。今回の保育所用地については、そのような代替地と同様の手順が考えられる。」との説明を受けています。したがって、今回のような保育所用地取得の場合については、近隣の買収事例や地価公示価格、路線価などを参考に交渉を行い、所有者の売却意思確認後、鑑定評価を依頼するという手順もありうることとなります。

- (キ) 不動産価格評定委員会（以下「評定委員会」といいます。）について、本市においては、公共用地を取得するに際して、その売買代金の適正を期すため、福岡市公有財産規則第 50 条により、評定委員会を置くこととされており、本件土地の価格についても、不動産鑑定士の鑑定評価を踏まえ、平成 24 年 6 月 29 日に不動産鑑定士 2 名を含む 11 名の委員で構成される評定委員会の評定がなされ、1 m²あたり価格を 61 万 8,000 円とする価格通知書がこども未来局に通知されています。

本件土地の価格の設定については、この評定委員会の評定（61 万 8,000 円/m²、総額約 9 億 762 万円）を踏まえ、福岡市と A 社の協議により、評定価格を下回る総額 8 億 9,900 万円の土地売買契約の締結がなされています。

エ なお、A 社には、福岡市への本件土地売却により、不動産譲渡にかかる法人税の納税義務が生じますが、一定の公共事業のために民間会社等が事業施行者に資産を譲渡する場合は、租税特別措置法上、譲渡所得の特別控除等各種の特例制度の適用があります。道路下水道局用地調整課からは、「これらの特例制度は、事業施行者が発行する収用証明書等の証明書を基に適用される。通常、用地買収の協議に着手する前に、事業施行者と税務署が、その公共事業が特例制度の対象事業に該当するかどうかについて、事前に協議し確認し合うこととされている。」との説明を受けています。

今回の件については、こども未来局は税務署との事前協議を行っていませんでした。

A 社からは、「こども未来局からは、特例制度の適用対象になるのではないかと聞いていたが、税務署との事前協議のことについては知らなかった。特例制度の適用については、決算日が 9 月末日なので、近々、証明書の発行を福岡市に依頼する予定である。」との説明を受けています。

また、福岡税務署からは、本件保育所に関しては、事前協議がなされていないため、現時点では、実際に特例制度が適用されるかどうかは判断できないとの説明を受けています。特例制度の適用の可否は本件土地売却に大きな影響を与えるものであり、福岡市の手続き上の不備であると考えます。

オ F氏については、平成23年7月1日にA社に顧問として再就職していますが、知人の紹介により入社したとの説明を同氏から受けており、総務企画局人事課からも、福岡市として市退職者に対し民間会社への再就職の紹介は一切行っていないとの説明を受けています。また、同氏からは、当時、A社と福岡市の土地取引に関わるような立場になく、後日の報道等により土地取引のことを初めて知ったとの説明も受けています。

(3) 取得した土地の保育園用地としての適法性・妥当性について

① 請求人の主張

ア 請求人は「本件土地の前面道路は、天神の唯一の抜け道となっており車の交通量が多く、自転車と車や歩行者の接触事故が絶えない道路である。園児を連れて保護者がベビーカーを押して歩く幅もない。道幅が狭いためにガードレールも設置できないために、常に命がけで登園をしなければならない。もともと、この前面道路は福岡市建築基準法施行条例第27条の規定になる道路である以上、周辺環境の問題以前にそもそも、道路の安全性に問題があるということは明白であった。」「周辺を建物が囲んでいるために、避難経路も正門一つしかなく、他の政令指定都市の230名以上の保育園のように多方向への避難ができず、火災・地震・不審者などの災害時に逃げ道はない。日照時間も少なく、園庭があっても殆どの時間で太陽のあたらない園庭、パチンコ店の排気ダクトによる園児への健康被害がある。」と主張しています。

イ また、請求人は、「風俗営業法にて保育園の50m以内での営業が禁止されているパチンコ店と隣り合わせであり、200m以内での営業が禁止されているラブホテルが7件、性風俗受付所が1件あり、風俗営業法の趣旨からみても児童憲章の趣旨から考えても、保育園を建設すべき土地ではないことは明らかである。」と主張しています。

② 調査の結果等

ア 前面道路の安全性等について

(ア) 前面道路の安全性について

本件土地の前面道路は、天神方面に抜ける一方通行の幅員約5mの狭い道路であり、福岡市建築基準法施行条例第27条第1項に規定する道路ですが、同項の「延べ面積が1,000㎡を超える建築物の敷地は幅員6m以上の道路に6m以上接し、かつ、その接する部分に主要な出入口を設けなければならない。ただし、延べ面積が5,000㎡以下の建築物で敷地が次の各号のいずれかに該当する場合において、第1号にあっては、同号に規定する道路に敷地が接する部分に主要な出入口を設けたときは、この限りでない。」及び「(1) 幅員4m以上の道路に敷地の7分

の1以上が連続して接し、かつ、その道路に接する部分に沿って、当該道路の反対側の境界線からの水平距離が6 m以内の部分の敷地を道路上にし、交通の安全上支障がない状態にしたとき。」との規定に基づき、保育園の敷地について1 m～2 m程度、セットバックし歩道を拡幅する予定であるとの説明を中央区地域整備課及び住宅都市局建築指導課・建築審査課から受けています。また、安全対策のため、歩道の整備、車止めやガードパイプの設置、電柱の移設、路側帯のカラー化、交差点のカラー化、「園児注意」等の路面標示、LED照明灯の増設、保育園周辺のパトロールなどさまざまな対応策が講じられる予定であるとの説明も中央区地域整備課から受けています。

(イ) 避難経路について

消防局指導課からは、「道路に接するのが一面のみという立地条件は稀ではない。また、消防法上、多方面への避難経路を設けなければならないという定めはない。正門の幅は6 mほどあり、南側にも小さいながらも通用口もできる予定である。園庭も広いため、消火活動上も特に問題はない。火災時には、最寄りの大名出張署から3分、他署からの応援も含めても4～6分で消火体制は整う。園内の避難体制が整うよりも早く消火体制が組める予定である。前面道路は一方通行であるが、火災時には『消防警戒区域』に指定し、その時点で消防車以外は入れないようにするため、交通の面でも問題はない。近隣には、今泉公園、警固公園もあり避難先も確保されている。」との説明を受けています。

(ウ) 日照環境について

住宅都市局建築指導課・建築審査課からは、「建築基準法に日影規制というものがあり、8時から16時までに発生する日影によって、建造物の形態を制限する場合があるが、商業地域や工業地域では適用されないため、何ら基準も規制もない。保育園の園庭等であっても同様である。」との説明を受けています。

(エ) パチンコ店の排気ダクトについて

平成25年6月に福岡市による大気質調査が本件土地において行われていますが、二酸化硫黄、浮遊粒子状物質、窒素酸化物、光化学オキシダント、一酸化炭素の大気汚染物質について、いずれも国が定める環境基準を満たしていたことを確認しました。

イ 風営法について

(ア) 福岡県公安委員会（福岡県警察本部）への照会により、本件土地の敷地から50 m以内に風俗営業として許可されたパチンコ店が1軒、200m以内に性風俗特殊営業の届け出がなされているラブホテルが7軒及びデリバリーヘルス(受付所あり)が1軒あることを確認しました。

(イ) 風営法に規定する風俗営業等を営む施設についての距離制限は、風俗営業等を営む施設の立地を規制するものであり、保育所の立地を規制するものではありません。また、児童福祉法にも保育所の立地を規制する規定はありません。

この点、保育所の認可に関し、厚生労働省からは、「(風俗営業等にかかる施設の近隣に保育所を新設することについて、)児童福祉法で規制する規定がなく、また、風営法で規制する規定もないことから、これらの法律に抵触するものではないと考えています。なお、保育所の設置認可については、待機児童解消の緊急性、当該地域での保育所用地の確保の困難性等の地域における実情を踏まえ、認可権者が総合的に判断する事項であることから、法の規制に抵触する場合や設備運営基準を満たさない場合を別として、その判断について国として可否を申し上げる立場にはありません。なお、上記の回答については、風営法を所管している警察庁とも協議済みであることを申し添えます。」との文書回答を得ています。

しかしながら、善良の風俗と清浄な風俗環境を保持し、及び少年の健全な育成に障害を及ぼす行為を防止するという風営法の趣旨や児童福祉法の趣旨を考慮すると、可能な限り、保育所の周辺に風俗営業等を営む施設が存在しないよう努めるべきだと考えます。

(ウ) 上記(イ)の「認可権者の判断」に関し、こども未来局保育課からは、「耐震性の課題から早期の入所児童の安全確保を図る必要性に加え、保育所入所申込数の急増に伴う待機児童の増加により待機児童解消が喫緊の課題となり、天神地区における高い保育需要に対応する必要も生じた。」「中央保育園について、仮移転場所の検討など、現地建替えの検討を続けていたが、仮移転場所がなかなか見つからない状況であった。移転先が天神地区で用地確保の困難性があった。」との説明を受けています。

(エ) なお、上記(ウ)の「天神地区における高い保育需要」ということについて、こども未来局保育課からは、「中央区や当該地域における就学前児童数や保育所入所申込数、未入所児童数や待機児童数などの推移や現状を踏まえ、概ね150人程度の定員増が必要と考えた。」「保育園用地については、『定員拡充の規模』や『早期取得の可能性』により選定している。また、150人定員の保育園2箇所ではなく300人定員の保育園1箇所となったのは現地近隣で用地を探した結果、ひとつの土地でその目的が達成できる候補地が見つかったためである。」との説明を受けています。

(オ) また、風営法に関するこども未来局の検討状況等についての調査結果は次のとおりです。

a こども未来局保育課から、平成23年5月からの調査において、直接現地に足を運んだことでラブホテル等の存在には気づいていたものの、地図上での確認や個別具体的な調査はしていないこと、これまでも保育所の設置認可にあたって風営法に係るチェックリスト等は設けていなかったことを確認しました。他方で、平成23年7月の市政運営会議において、本件土地の近隣にラブホテルがあることが

話に上ったこと、現在の中央保育園からも、本件土地の南側のラブホテル2軒、デリバリーヘルス1軒が200mの範囲内に位置していること、及び前記の現保育園の耐震性や待機児童解消という課題や用地確保の困難性も含めて総合的に判断したことなどについて、こども未来局保育課から説明を受けています。なお、現在の中央保育園からも、200mの範囲内に性風俗特殊営業を営む施設があるのは、風営法が戦後数次の改正を繰り返しており、施設設置当時は合法だったものの後に距離制限が設けられたことなどによるものです。

- b なお、平成25年8月に政令指定都市の保育所設置にかかる風営法への対応状況を調査したところ、全政令指定都市20市のうち、保育所認可の際に保育所設置予定地近隣で風俗営業等を営む施設の有無を確認しているのは15市、確認していないのは本市を含む5市でした。確認している市は、地図や現地視察等により確認していることが多く、中には、県公安委員会（県警察本部）へ文書で確認している市もありました。ただし、保育所整備事業者公募の際の募集要項に風営法にかかる定めを明記しているのは2市にとどまっています。また、現時点で、風営法又は県条例で規定する営業制限・禁止地域内にある保育所の有無については、4市がその存在を把握しており、6市が存在しているか否かを把握していない状況でした（別添参考資料参照）。

3 監査委員の判断

本件土地取得にかかる支出が、請求人が主張するように、「違法又は不当な公金の支出」にあたるかどうか、また、そのことによって福岡市に損害が生じているか、請求人から求められた措置を行う必要があるかについて判断します。

(1) 福岡市の違法又は不当な公金の支出について

本件土地取得にかかる支出が、「違法又は不当な公金の支出」にあたるかどうかを判断するにあたり、① 土地選定手続きの適法性・妥当性、② 土地購入金額の妥当性、③取得した土地の保育園用地としての適法性・妥当性について、前記「2 請求人の主張の検証」のそれぞれの「調査の結果等」を基に検討します。

① 土地選定手続きの適法性・妥当性について

ア 本件土地選定にあたっては、平成23年5月頃から、こども未来局保育課職員が、本件土地近隣において、駐車場を中心に調査を行い（価格調査や地権者との交渉は行われていません）、本件土地を含む移転候補地6箇所（①～⑥）を選定し、その後、平成23年7月の市政運営会議において、上記候補地から2箇所（①及び⑤、⑥の一部）を移転候補地1及び移転候補地2として挙げ、最終的に、本件土地（①＝移転候補地1）が保育所用地として決定されています。しかしながら、その土地選定手続き・過程に次のような疑問が生じました。

(ア) 平成23年5月～7月当時、本件土地（1,468.64㎡）の南東に位置する隣接地（現パチンコ店）には、平地の駐車場（1,774.56㎡）がありました。こども未来局からは、「本件土地はコインパーキングで、地権者1名のため取得が比較的容易であった。他方で、隣接地駐車場は角地であり、面積が広く、本件土地より取得価額が明らかに高くなると思われたため、（隣接する両地のどちらかということで、）本件土地を選んだ」との説明を受けています。

しかしながら、

a 地権者と接触していない段階で、当時、2階建ての自走式駐車場があり、移転交渉が必要と思われる本件土地について、なぜ、早期取得が可能と判断できたのか。

b 価格調査も地権者との交渉もせずに、角地であり、面積が広いとはいいながら、平地である隣接地駐車場よりも、相当の額の移転補償等の経費が必要と思われる本件土地の方が安価に取得できるという判断が、なぜ、可能であったのか。

という疑問について、こども未来局からは、納得できる十分な説明が得られませんでした。

(イ) こども未来局が市政運営会議に提出した資料では、移転候補地1及び移転候補地2の取得費（見込み）比較が行われています。その中で、移転候補地2の㎡あ

たり単価は122万7,000円となっており、当時の路線価から導き出される地価公示価格相当額である㎡あたり単価42万5,000円（高めに見積もった金額）のほぼ3倍もの価格となっています。

市政運営会議にこのような明らかに不正確な資料が、なぜ、提出されているのか、「(移転候補地2の㎡あたり単価は)噂などの情報により算出した。移転候補地2はあくまでも参考として提示したものである。」ということも未来局からの説明では疑問は解消されませんでした。

イ 土地選定の手続きが全般的に安易であり慎重さを欠いている印象を受け、福岡市は当初から本件土地を取得する方針があったのではないかという疑念は払拭されませんでした。しかしながら、監査委員の関係人調査は協力の要請にとどまるどころであり、そのことを解明するまでの証拠は得られず、結果として、土地選定手続きが違法・不当とは判断できませんでした。

② 土地購入金額の妥当性について

福岡市からC社に対する鑑定評価依頼手続き・依頼時期、C社による鑑定評価方法、及び評定委員会による価格評定手続き等に瑕疵は認められず、更地としての鑑定評価額についても、請求人が主張するようなC社による価格操作がなされたという証拠は得られませんでした。A社とB社との間の売買価格7億6,600万円については、民間の契約で取り交わされた価格であり、C社による本件土地の鑑定評価額が不当であると認められない以上、結果としてA社が1億3,300万円の転売利益を得ているとしても、違法・不当とはいえないと判断します。

ただし、公共用地を取得する場合は、原則として、土地を更地評価するとともに建物などの移転補償等を行う必要があるところ、なぜ、福岡市はA社に対し、2階建ての自走式駐車場にかかる移転補償等をしなかったのか、A社はなぜ移転補償等なしで売却に合意したのか疑問は残りました。

③ 取得した土地の保育園用地としての適法性・妥当性について

本件土地は、交通至便地にあるとはいえ、前面道路の広さ・交通量、避難経路、近隣の風俗営業等を営む施設の存在などから保育園用地として適した土地であるとは必ずしもいえません。しかしながら、児童福祉法、建築基準法、消防法、風営法等の関係法令への抵触は認められませんでした。また、保育園の前面道路等について一定の安全確保措置が講じられる予定であることなどから、保育園用地としての本件土地取得が違法・不当とまでは判断できませんでした。

なお、待機児童解消等のためにどのような規模の保育園をどこに何箇所設置するかは、市長の裁量行為であり、本件について、権限の逸脱・濫用があるとはいえないと考えます。

しかしながら、風営法に関し、福岡市は、同法の趣旨も踏まえて、総合的に判断し本件土地を取得したと説明はしているものの、6箇所の移転候補地選定の際に、風営法関係事項を比較要素とはしておらず、また、地図上での確認や個別具体的な調査を

行ったわけではなく、不十分さがあったといわざるを得ません。

④ 結論

上記①～③のとおり、多くの疑問は残りますが、本件土地取得にかかる支出が「違法又は不当な公金の支出」であると結論付けることはできませんでした。

(2) 上記(1)の結果を踏まえ、福岡市に損害が発生しているか。

上記(1)で述べたとおり、本件請求の対象となっている事項について、「違法又は不当な公金の支出」であると結論付けることができず、福岡市に上記を理由とする損害が発生しているとはいえませんでした。

(3) 以上の結果を踏まえ、求められた措置を行う必要があるか。

本件請求の対象となっている事項について、上記(1)及び(2)で述べたとおり、「違法又は不当な公金の支出」であると結論付けることができず、福岡市に損害が発生しているとはいえませんでした。したがって、福岡市長に対して、請求人が求めている本件土地への保育園建設の中止及び本件土地への移転に関する各支出の停止を行うよう勧告する必要は認められませんでした。

4 結論

以上のことから、請求人の主張は理由がないものと認め棄却します。

なお、監査の結果に関する報告に添えて監査委員の意見を次のとおり提出します。

第5 福岡市長に対する監査委員の意見

前記「第4 監査の結果 3 監査委員の判断」のとおり、監査委員は、本件土地の取得にかかる支出について、違法性・不当性はないと結論付けましたが、それは積極的に適法であり妥当であると判断したのではなく、違法・不当であるとの明確な証拠がないが故の消極的判断であり、多くの疑問点が解消されていません。

今回の本件土地取得に関し、福岡市の意思決定過程等に疑念を拭い去れず、不信を抱いている多くの市民が存在していることを重く受け止め、以下の措置を講じるよう強く要請します。

1 市事業にかかる意思決定過程の透明性の確保について

今回、中央保育園について、市政運営会議での決定により、それまでの現地建替えから単独移転に大きく方針変更がなされていますが、その決定は市内部でのみ行われ、この過程をオープンにし、市民の理解を得ようとする姿勢が十分に見受けられません。また、保育園用地の選定手続きや取得手続きには不備があるとともに非常に不透明です。

何よりも、市民生活に重大な影響を与える事項については、法令上個別に議会の議決が必要とされなくても、議会に積極的に報告し、説明責任を果たすべきであると考えます。

今後、中央保育園に限らず、市事業にかかる意思決定過程の透明性の確保を徹底するよう強く要請します。

2 児童福祉法及び風営法等の趣旨に基づいた児童福祉施設の設置等について

今回の中央保育園の移転用地取得にあたっては、実質上、保育所待機児童の解消等が優先され、児童の福祉、安全、風俗営業等の周辺環境への配慮が不足していたと考えざるを得ません。

今後の児童福祉施設の設置等にあたっては、児童福祉法及び風営法等の趣旨を踏まえた十分な事前チェックを行い、事業を推進されるよう強く要請します。

3 中央保育園にかかる安全対策について

本件土地については、関係法令に抵触しないとはいえ、道路交通及び環境面等で、多くの課題が残っています。児童が健やかに保育園生活を送れるよう、児童や保護者等の安全確保について、万全の対策を講じられるよう強く要請します。