

## 神奈川県監査委員公表第13号

### 監査の結果について

地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条第1項の規定に基づき、請求人から提出され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次のとおり請求人に通知したので、これを公表する。

平成23年6月10日

神奈川県監査委員	真島	審一
同	高岡	香
同	長峯	徳積
同	堀江	則之
同	飯田	誠

監第9号

平成23年5月20日

請求人代表（略）様

ほか 請求人42名 請求団体1団体 殿

神奈川県監査委員	木原	英和
同	高岡	香
同	長峯	徳積
神奈川県監査委員	国吉	一夫
職務執行者		
同	此村	善人

### 住民監査請求に基づく監査の結果について（通知）

平成23年4月6日付けで受理した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項の規定に基づき、監査を行いましたので、その結果を次のとおり通知します。

#### 第1 請求に対する判断

請求を棄却する。

## 第2 請求の内容

### 1 請求人から平成23年4月6日付けで提出された請求書の内容

(内容は原文のまま。ただし、項目番号の一部付け替え等を行った。)

#### 請求の要旨

#### (1) 請求の対象となる機関または職員

神奈川県知事

総務局 施設財産部 財産管理課

#### (2) 対象の行為

ア 神奈川県知事が施設財産部財産管理課の伺い文書に沿い、(仮称)社会福祉法人湘南青潮会設立代表者と交わした「県有財産の売買に関する覚書(平成22年6月1日)[資料1①](以下、「覚書」という。)」は、次のような事実があるため違法(不当)な行為です。

#### (ア) 同一物件について、異なる相手先へ、異なる譲渡条件を、二重に設定していること

施設財産部財産管理課(以下、財産管理課とします。)は、平成21年6月、県有地譲渡の意思表示を医療法人社団朝陽会(以下、(医)朝陽会とします。)、ならびに藤沢市に対して、「(医)社団朝陽会に特別養護老人ホームの施設整備用地として譲渡する」と示しました。[資料2①]

その後財産管理課は、先の通知を破棄することなく、平成22年6月1日「元辻堂東アパート4号棟の譲渡に係る覚書について(伺い)」において(仮称)社会福祉法人湘南青潮会(以下、湘南青潮会とします。)を県有地譲渡の直接当事者としました。[資料1③]

これらにより、財産管理課は、譲渡対象の藤沢市辻堂東海岸4丁目7238-7元辻堂東アパート4号棟の跡地に対して、異なる条件を付与するとともに、異なる相手先へ、県有地譲渡の意思表示を行いました。

#### (イ) 譲渡の相手先の度重なる変更がされていること

(ア)のように、平成21年6月の財産管理課による譲渡の意思表示において、湘南青潮会は、その地位に関する明示がなく、県及び(医)朝陽会の関係において第三者の地位にあり、社会福祉法人認可申請手続き文書等は提出されていない時期でした。

しかし、平成22年6月1日の伺い文書では、(医)朝陽会と湘南青潮会との直接関係性に触れることなく、湘南青潮会の設立申請に必要なとの解説を加え、法人代表予定者と県有地譲渡の覚書を締結する伺い文書としています。

(医)朝陽会が設立する社会福祉法人が確かでないこと、(医)朝陽会

により湘南青潮会が設立されているのかが確かでないこと、法人代表予定者が湘南青潮会の実質的経営者として正当であるかが確かでないこと。これらの不確実な条件の下で、県有地譲渡の相手先が、度々変更されています。

#### (ウ) 設立申請手続き中の法人代表予定者を、譲渡の相手先として特別に認定したこと

財産管理課は、県有地譲渡の相手先選定について、資産や信用等の適格性審査もなく、(医)朝陽会と人的にも資金的にも無関係の法人設立手続き中の代表予定者を譲渡の覚書の相手方として選定しました。

藤沢市長は、平成21年5月29日の副申書により(医)朝陽会が設立する予定の湘南青潮会を推していることから、直接の譲渡相手先を湘南青潮会としていないことが明らかです。また平成22年8月9日の藤沢市長名の副申書〔資料1⑤裏面〕では「県担当課のご理解を得て今回の仮申込書の提出に至っている」として、覚書締結日より大幅に遅れた提出年月日による提出を行い、「担当課の理解」という表現を用いていることから、財産管理課による譲渡の意思決定が、藤沢市の意向表明以前に為されていることを示しています。

これらにより財産管理課は、単独で、法人代表予定者を譲渡の相手先として、特別に認定したこととなります。

#### (エ) 他部署の独立した判断へ関与していること

厚生労働省は社会福祉法人認可の適正化などについて、「法人の審査に当たっては施設整備を優先するあまり法人認可の審査がおろそかになることはあってはならず…独自の…的確な審査を行う(厚生労働省局長通達、平成13年7月13日)〔資料1⑤〕」と、法人認可の厳格な審査を独自に行うように通知しています。

これに反して財産管理課は、社会福祉法人設立認可申請の重要な設立要件である基本財産形成に深く関与する、財産管理課の業務範囲を著しく超えた効果を生じさせる文書であることを認知し、県有地譲渡について慎重で適確な運用を図るべき業務でありながら、単独で譲渡の意思決定を行いました。

#### (オ) 県知事を欺くような伺い文書に関わる怠ったこと

財産管理課は、業務範囲を著しく超えた効果を生じさせる文書であることを認知すべき業務でありながら、神奈川県知事へ「県有財産の売買に関する覚書」の伺い文書を作成し、現状認識や社会福祉法人認可申請手続きあるいは社会福祉法人設立登記事務などに疎いと推定される知事に対し、詳細な事実報告ならびに諸手続について説明すべきにもかかわらず、それらを怠ったため、知事は社会福祉法人設立手続き中の法人代表予定者

との譲渡の覚書を締結しています。

**(力) 普通財産譲渡手続きに譲渡相手先の選定基準や決定方法などが無いこと**

財産管理課は、譲渡の意思決定を「普通財産の譲渡に関する取扱基準」によるものとしていますが、当該文書の本件に関連する譲渡の相手方に関する表記では「…公共的団体において公益事業に供するとき」とされているのみで、譲渡相手先を選定する基準や手法が設けられておらず、本件担当者の発言においては「特認によるもの」としています。

「普通財産の譲渡に関する取扱基準」の表記は、一般総称における公共的団体の公益事業にとどまるため、法令において相手方が明確に特定されているとはいえず、公正を担保するための相手方の決定方法や選定手法が明記されない取扱基準による相手方の選定は、特別に認められる事例とする根拠に欠けています。

設立手続き中の特定の団体の、しかも代表予定者個人を相手方としているため、その地位は確実性に乏しい状況にあることから、厳格な譲渡手続き等の運用を図るべき事例であるにもかかわらず、厳格で公正な手続きを怠っています。

**(キ) 私法的取引としながら公益的利用を条件とする玉虫色の運用であること**

地方公共団体の所有する普通財産は、私有財産の私法的取引の対象とされることですが、本件のような行政庁と民間との取引において、単なる私有財産処分として位置づけられないことは明らかであり、そのために「普通財産の譲渡に関する取扱基準」に公共的団体の公益事業がうたわれていると理解できます。しかし普通財産の処分にかかる裁量性が、ある時は特別に認容され、別のある時は認められないとするような取扱基準となっており、玉虫色の運用が可能な、恣意的判断を許容するもので、明確な基準として機能していません。

**(ク) 実現し得ない譲渡条件を付与した県有地譲渡の覚書であること**

譲渡の意思決定時期と社会福祉法人審査手続きにおける順序が、符合しない条件において県有地譲渡の覚書が締結されています。

また当該覚書は、所有権移転時期を条件付けていますが、社会福祉法人の設立登記申請手続きにおいては、売買の金銭受領を経ずして、法人財産として登記され、所有権移転以前の段階において、土地は第三者への対抗要件を備えた法人財産として確定します。これを意図していたかどうかにかかわらず、譲渡の覚書を締結したことによる当該文書効果の発生は、財産管理課の裁量権を著しく逸脱した行為であり、福祉監査指導課ならびに「社会福祉法人・社会福祉施設等審査会（以下、審査会とします。）」による社会福祉法人認可に先立つ実質的な設立を容認する行為であり、明らかに権限を侵害する違法（不当）な行為といえます。

## イ 公定力を発現させる県有地譲渡は違法（不当）です。

当該県有地譲渡の覚書締結における県知事及び財産管理課の行為が適法であるとされた場合は、神奈川県意思決定による普通財産処分的手法として公定力を発現させます。

行政庁の財産管理部署において、自ら調査することもなく、何らの審査もなく、設立申請手続き中の法人に対して、設立要件の構成へ関与し、設立登記書類に代替することができる文書を提供し、普通財産を低廉な価格で譲渡し、金銭受領することなく所有権移転してしまうことなどのすべてが、本件成立以降において、適法な行為として扱われる事態が発生します。

仮に、不法な行為を行う予定の事業者が社会福祉法人として公益事業を行うように装い、本件のように、県有地譲渡申請を行い、何らの調査や審査も経ずに、その申し出に従い売買の予約を可能とした場合、現行の「普通財産の譲渡に関する取扱基準」では、なんらの歯止めもなく、県有地譲渡が実行されてしまいます。

福祉監査指導課の在籍3年の担当者によれば、当件のように、公有地処分と社会福祉法人設立を組み合わせた事例は過去にないとのことであり、仮に県政において初めての事例であれば、なおさらに、公定力の発現に対して慎重に、そして十分な配慮をすべき内容です。

## ウ 当該県有地譲渡における県民への説明責任の放棄は、不当です。

財産管理課は、県民への説明責任を放棄しています。元辻堂東アパート4号棟の取り壊し以後に行われた、現地の敷地境界線測量の際、財産管理課の担当者は「土地の利用計画がはっきりしたら、説明する」と発言しながら、いまだに住民に対して説明していません。また財産管理課へ、住民や湘南青潮会により再三の説明依頼をしたにもかかわらず、いまだに説明されていません。

説明責任の放棄は、住民の知る権利を無視した不当な行為であり、「県民の知る権利を尊重し、県政を県民に説明する責務が全うされるようにすることが重要であることにかんがみ、行政文書の公開を請求する権利を明らかにする等県政に関する情報の公開を総合的に推進することにより、公正で開かれた県政の実現を図り、もって県政に対する県民の理解を深め、県民と県との信頼関係を一層増進することを目的とする」神奈川県情報公開条例を無視する行為であり、発言を実行しないことは行政組織の連続した継続的業務の放棄ともいえ、自ら県民との信頼関係を破壊している行為といえます。

一種低層住宅地の中の大きな面積を占める県有財産の処分であり、長期にわたり放置されていた県有地が突然にどこかへ売却されると言うことは、地域コミュニティにとって一大事であることを行政側が思いを巡らせられないことに対して、さらなる失望感が広がっています。

「県庁へ来ればいくらでも説明する」あるいは「説明する意味が分からない」とする姿勢が、県民へ公正で開かれた県政の実現を図るように求められ

ている県職員の一般的なものであるならば、県民と県の信頼関係はもとより無く、県民の知る権利は有名無実とされ、不当な扱いといえます。

### (3) 違法または不当な理由

ア 県有地譲渡の覚書は、複数の不可能な条件設定がありながら、それらの条件を破棄することなく相手方を度々変更するなど、財産管理課の恣意的な違法（不当）な行為によるものであるため、当該県有地譲渡の覚書は無効といえます。

同一物件へ、異なる相手先へ不可能な譲渡条件を設定し、譲渡先を変更していること

〔経緯－１ （医）朝陽会を母胎とする社会福祉法人設立を停止条件とした譲渡とする観点〕

神奈川県知事宛の（医）朝陽会理事長（略）より平成21年5月28日に提出された「県有地（普通財産）の譲渡について（要望）」[資料2②]に対して、県財産管理課は[資料2①]のように、藤沢市長の副申書「医療法人社団朝陽会による元辻堂東アパート4号棟跡地取得の要望について（副申）（平成21年5月29日）」[資料2③]により『特別養護老人ホームの整備に最適な法人として決定したので、県有地取得への特段の配慮』を行い、藤沢市へ内諾の通知を行っています。この時点では、県財産管理課及び藤沢市は、元辻堂東アパート4号棟跡地の譲渡の相手先を、（医）朝陽会として認識していたと推定できます。

その後、湘南青潮会の代表予定者名で、平成22年5月24日湘南青潮会へ土地譲渡を要望する「普通財産譲渡仮申込書」[資料1⑤]が提出されました。県財産管理課担当者が説明するように土地譲渡の約束は、「社会福祉法人が設立されることを停止条件」として交わされたとのことであるため、福祉監査指導課が審査中である平成22年6月においては、湘南青潮会は設立以前にあるため法人格を有しておらず、覚書当事者としての契約者適格性に不備があり、財産管理課担当者がいう「停止条件」を満たしていない状況です。

しかし神奈川県知事宛の「普通財産譲渡仮申込書」[資料1⑤]が、湘南青潮会代表予定者名で提出され、それを受けて平成22年6月1日、神奈川県知事と湘南青潮会代表予定者との間において「県有財産の売買に関する覚書」[資料1①]が交わされました。

「普通財産譲渡仮申込書」[資料1⑤]は、「社会福祉法人の設立認可申請にあたり、当該普通財産の譲渡契約書に代わる書面が必要となることから、譲渡の覚書を締結したい」と表記されています。これについて県財産管理課は平成21年7月時点の譲渡に係る停止条件を自ら解除するためとも受け取れる、福祉監査指導課との調整を図ったとの表記が伺い文書に

ありますが、情報公開には応じられないと福祉監査指導課は口頭で回答しています。

覚書に先立ち、当初の当事者である（医）朝陽会と財産管理課との間における譲渡内諾の取り消しや、（医）朝陽会を県有地譲渡の相手先として推す副申書を提出した藤沢市との調整もなく、県内部の調整のみにより、自らが設定した停止条件を無視する判断がなされています。

仮に停止条件が有効だとすれば、（医）朝陽会との譲渡覚書においても社会福祉法人認可申請書類として効果はあるとする想定もあり得ますが、（医）朝陽会から湘南青潮会への土地譲渡に係る譲渡金額の上乗せなどの何らかの事情を推量しても、土地譲渡の相手先のすり替えは、売り主として優越的立場にある財産管理課が決定したものといたします。

県有地譲渡の覚書は、平成21年5月～6月に財産管理課が設定した条件を満たさないばかりか、青潮会を適切な譲渡先と選定し審査する基準は設定されておらず、優先的な立場を支持する根拠は（医）朝陽会を推薦する藤沢市副申書のみです。当該県有地譲渡の覚書は、譲渡先をすり替える意図により締結した覚書であり、こののちに続く土地所有権移転にかかる契約において、（医）朝陽会を相手方とした当初の条件を消し去ろうとする意図があることは明らかです。

異なる条件付与として、アー（医）朝陽会が湘南青潮会を設立した場合に適用される条件、イー 湘南青潮会が設立されるならば別途売買契約書を締結し土地所有権を移転する条件、の2つがなされています。アの条件により成立する湘南青潮会ですが、アの先行する条件が成立していない状況において、イのように単独当事者として湘南青潮会が譲渡相手先として適格性があるかのような条件は、無効契約の典型といえます。

またいずれも一見すると社会福祉法人設立が先行する条件であり、財産管理課の意思から隔離された他動的な条件として構成されているかのようなのですが、実質的には譲渡の意思決定が先行していなければ成就されない条件であるため、不能な条件付与といえます。

#### 〔経緯－2 （医）朝陽会は湘南青潮会のために譲渡の内諾を得たとする観点〕

県有地譲渡について、神奈川県知事宛の（医）朝陽会理事長（略）より平成21年5月28日に提出された「県有地（普通財産）の譲渡について（要望）」[資料2②]は、県財産管理課[当事者A]と、朝陽会[当事者B]による、第三者である青潮会[当事者C]のための行為であると見なすことができます。

財産管理課は、藤沢市長の副申書「医療法人社団朝陽会による元辻堂東アパート4号棟跡地取得の要望について（副申）（平成21年5月29日）」[資料2③]にあるように『特別養護老人ホームの整備に最適な法人として決定したので、県有地取得への特段の配慮』の願いに応え、藤沢市へ内

諾の通知を行いました。この時点では、県財産管理課及び藤沢市は、元辻堂東アパート4号棟跡地の譲渡の相手先を、(医)朝陽会と表記して〔資料3〕 いるため、第三者のためにする譲渡であると認識していたと推定できます。

その後、湘南青潮会代表予定者名で、湘南青潮会へ土地譲渡を要望する文書〔資料1⑤〕が提出されましたが、この時点の県財産管理課が譲渡の内諾を行った条件は(医)朝陽会が社会福祉法人を設立する場合に適用される場合であり、湘南青潮会またはその代表予定者が朝陽会を経ずに単独で県有地譲渡を申請する条件は、財産管理課が設定した条件に適合しておらず譲渡を受ける地位にありません。

譲渡の覚書締結後の平成22年7月31日の、青潮会が近隣住民等へ説明した記録では、理事長予定者は(医)朝陽会との人的な関係や金銭的な関係性を全面否定しています。

県と(医)朝陽会が第三者のためにする県有地譲渡の約束は、受益者自身により否定されているため、平成21年5月当初から第三者のための譲渡の約束は整わなかったといえます。一方において、県有地譲渡の覚書が平成22年6月に締結されたために、平成21年5月の(医)朝陽会による県有地譲渡の要望における関係性を否定したと受け取れます。

これらの経緯によれば、財産管理課は、湘南青潮会が県有地譲渡の当事者としての地位にないことを知りながら、平成22年5月24日県有地の譲渡についての要望書を受領し、県知事への伺い文書を作成するなどして、恣意的に譲渡の相手先を変更し、裁量権を著しく逸脱した行為を行いました。

〔経緯－3 財産管理課は、社会福祉法人認可申請業務に利するため覚書を締結したとする観点〕

財産管理課は、県有地譲渡の覚書が湘南青潮会の社会福祉法人の認可及び設立に深く働きかける効果を有することと知りながら、県有財産の管理運用業務から逸脱し、福祉監査指導課の要求内容を満たす書類の作成に応じて覚書を締結したと捉えることができます。

この場合、県が、県みずからのためにする行為であり、県組織の業務分掌ならびに財産管理課の裁量範囲を超えるだけでなく、県組織内の相互牽制機能は働いていないといえ、財産管理課ならびに福祉監査指導課は独自の判断をすべきにも拘わらず他部署の利益を相互に利用する関係において、県有地譲渡の覚書を作成したこととなり、両部署はその裁量権を著しく逸脱した違法(不当)な行為を行ったといえます。

イ 本件譲渡の根拠とする「普通財産の譲渡に関する取扱基準」の手続きには、譲渡の相手先の決定方法や選定基準が事前に明らかにされていないため、悪意の事業者や劣悪な事業者等を排除するしくみが無く、適正な財産処分が果



たされないおそれが高いままであり、本件においては調査や審査もなく、譲渡意思が決定されているため、譲渡手続きに瑕疵があり違法（不当）であるといえます。

**(ア) 通常の事業者選定方式を踏まえていない普通財産処分手法であること**

県有地譲渡の一般的な原則は、県有地が属する市町村へ使用の意向を尋ね、無ければ公益法人等へ使用の意向を尋ね、さらに無ければ公告ののち一般競争入札などにおいて、売り払われるとのことである。

本件の場合、たとえ後付けにせよ、藤沢市の高齢者福祉計画に合致することにより推薦された事業者である点においてのみ、普通財産の譲渡の優先的な地位を得られたにすぎず、それも（医）朝陽会ですが、公募や事業企画などによる社会福祉事業の事業者選定方式から大きくかけ離れ、公明正大であるとはいえません。まして、藤沢市の社会福祉事業への参加意欲を見せる団体・企業は多いとのことであり、なぜ社会福祉事業ならびに県有地譲渡における優先的立場を、設立手続き中の社会福祉法人が得られるのかは、たいへん不当な事業者選定が神奈川県及び藤沢市により行われたためであろうと推測するほかありません。

実績も無い設立手続き中の事業者が、経験豊富な雇われ理事長の名義貸しのような形態で医療法人をたて、県有地の優先譲渡先への道筋をつけたのち、社会福祉法人設立準備組織の改編とともに認可申請書類上の必要性を理由として、県有地譲渡の覚書入手し、社会福祉法人設立認可を得て、県有地の譲渡が路線価より低い価格で実行されます。

このストーリーでは、県は、公有地詐取の被害者として登場しますが、実質的な損害は、県行政に発生することはなく、県民の財産が民間事業者の土地となり、本来の売却益より下回る現金が県の財源として入金されるだけであり、しかもその現金の大半が国民の税金から捻出された独立行政法人経由などの補助金であるため、現実の金銭的損害を受ける者は存在しません。従って、誰も痛みを感じないまま、土地が転がされることとなります。

現行のままでは、このような事態を未然に防ぐ手法が用意されていないため、譲渡手続きに信用調査や審査基準を設けて、譲渡手続きを厳格にすべきです。

**(イ) 「普通財産の譲渡に関する取扱基準」には、「神奈川県財務規則第50条2項」「神奈川県行政手続条例第5条」にいう審査基準に類似する譲渡先の審査や選定に関する手続きなど具体基準が設定されていないこと**

地方自治法、地方自治法施行令、神奈川県財務規則、神奈川県県有財産規則、及び神奈川県県有財産規則53条に基づく「普通財産の譲渡に関する取扱基準」において、設立手続き中の法人あるいは法人代表予定者を、随意契約による普通財産譲渡の相手先として特別に認定することを適法と

する根拠はありません。

「普通財産の譲渡に関する取扱基準」は、不当な財産処分や不法行為を未然に防ぐ手だてがなく、同一物件へ複数の売買予約の発生や、不当かつ恣意的判断を許容する余地があり、「神奈川県財務規則第50条2項」にいう随意契約を締結する前にあらかじめ契約の相手方の決定方法や選定基準を公表することとする規定に反しています。

#### **(ウ) 法人認可に先んじた譲渡の覚書締結は、財産管理課の裁量権の濫用であること**

法人設立手続き中の県有地譲渡の相手先へ、公益的な適格性を付与することを目的的效果とする県有地譲渡の覚書は、社会福祉法人の認可権限を有する福祉監査指導課が要求する社会福祉法人の基本財産形成の確実性を保証する効果を有する文書です。

これについて財産管理課は法人設立を停止条件としている覚書である旨を表明していますが、県有地譲渡の意思決定が先行しなければ成立しない条件下にあるため、福祉監査指導課の独自の判断を脅かすとともに、法人認可に関する判断に先行して、法人の適格性に直接に関わる意思決定をすることは、財産管理課の裁量権の濫用にあたります。

### **ウ 県有地譲渡の覚書の効力について**

#### **(ア) 譲渡の意思決定と、社会福祉法人審査手続きの矛盾**

当該県有地譲渡の覚書第3条〔資料1①〕に、所有権移転時期を条件付けています。これによれば社会福祉法人が設立されることを当初条件として位置づけ、譲渡の時期を設立後としています。実際の手続きにおける県内部の意思決定は財産管理課ならびに神奈川県知事の譲渡許諾の意思が先行しますので、県有地譲渡の覚書第3条が成就することは不能であるため、無効の契約といえます。

#### **(イ) 所有権移転手続きと登記手続きの矛盾**

また(ア)と同様に、当該県有地譲渡の覚書第3条において、所有権移転時期の条件内容は、実際の社会福祉法人登記手続きにおいて、実現できない条件であるため、無効の契約といえます。通常の設定認可と登記手続きの流れは、下図(略)のようになります。

当該県有地譲渡の覚書第3条(所有権移転時期)には、「乙((仮称)社会福祉法人青潮会理事長予定者)を代表とする法人が設立され登記が完了した後、甲(神奈川県知事)と法人代表者との間で県有財産売買契約書を別途契約し、売買代金を完納したときとする。」と表記され、第4条(覚書の解除)には、「甲は、乙がこの覚書に定める義務を履行しないとき、又は、乙を代表とする社会福祉法人の設立及び登記ができないときは、何らの催告を要せずこの覚書を解除することができるものとする。」とあり

ます。

しかし、「設立され登記が完了した」時点とは、社会福祉法第34条にいう成立の時期にあたりますが、本件の覚書を転用する場合には、登記手続きが可能です。双務契約としての売買の実態、すなわち代金支払いのないまま、社会福祉法人登記申請時の要件である基本財産目録の土地所有権移転証明として覚書が添付され、登記申請手続きが完了します。

したがって当該覚書は、金銭授受することなく、所有権移転することもなく、設立登記申請書代替文書としての効果を生じさせており、他の理由を除き、土地所有に関する資料の上では、当該覚書第4条にいう「設立及び登記できない」事態は発生しません。

財産管理課の当該覚書締結の目的は、あたかも福祉監査指導課への認可申請に向けた覚書としていますが[資料1③]、社会福祉法人認可の通知より先行して、社会福祉法人としての適格性を認容している効果を有しています。

県知事ならびに財産管理課の譲渡の意思決定により締結された県有地譲渡の覚書は、(ア)認可要件としての土地取得証明書、(イ)設立登記要件の形成、(ウ)基本財産としての土地の取得、(エ)設立登記申請書代替文書としての効果を有しており、単に売買の予約を表す契約書ではありません。このような効果発生を予見し得たにもかかわらず、覚書条項へ記載せずに県有地譲渡の覚書を締結することは、福祉監査指導課の独立した判断に先行する法人の認可や設立登記を許容することと等しいといえ、これらは財産管理課の業務範囲外であり、裁量権を著しく超えた違法(不当)な行為といえます。

また県有地譲渡の覚書が、設立登記書類として転用されない場合を想定すると、財産管理課が設定する「所有権移転時期を登記完了後に県有地売買契約書を別途締結し売買代金を完納したとき」は、社会福祉法の本来の趣旨であれば、社会福祉法人の登記手続き以前に事業用不動産の所有権を有していなければ設立認可の要件及び設立登記要件を満たしていないので、登記成立後に金銭授受と引き換えて土地所有権移転する事態は、設立認可手続き及び設立登記手続きにおいて発生し得ない条件であるため、当該覚書第3条は不能な条件記載であり、無効な契約といえます。

さらに県有地の財産管理上の事務において、金銭授受もなく、設立手続き中の法人への不動産売買予約の性格を有し、当該法人への優先的地位の付与を行う県有地譲渡の覚書である旨の上申を県知事に対して伺い文書等において行っておらず、あきらかに財産管理の職務上における責務を果たしていないため、重大な怠慢といえ、この点については不当な行為といえます。

## エ 湘南青潮会の計画及び人的背景と公有地取得の意図

2004年(平成16年)頃、元辻堂東アパート4号棟南側に、旧・青潮会とも言うべき団体が特別養護老人ホームの計画を立てていました。計画書[資

料7]によれば、当件の青潮会と全く同じ表記である団体であるが、理事予定者等の構成は異なります。

このことを現在の状況を合わせて捉えると、(仮称)社会福祉法人青潮会の人的構成は、表面的な構成であり、平成16年当時から、辻堂東海岸4丁目に位置する県有地を取得し、社会福祉法人による事業を画策している人物が、他に存在する可能性が否定できず、ビジネスの一つの手法として社会福祉法人という形態を取りながら、公有地を取得することを目的としているとの見方も否定できません。

この旧計画書により、当件の青潮会が以前から辻堂東海岸周辺で計画地を探していたことは裏付けられますが、藤沢市高齢福祉課の説明によれば「この土地でなければならぬ理由はない」とのことであり、もっぱら事業者側の都合による土地の選定が、事業の実施よりも先に目的化されていたと言うことが裏付けられ、県有地入手が目的とされていると言えます。

このことから、県有地譲渡の相手先についての当事者適格性に関する審査や、審査基準の明確化が具体として求められているといえ、その目的は適切な県有地の利用促進であり、公明正大な県有地売買の基準づくりによる不適格な事業者の排除による、県有財産の保全にあります。

## オ 損害の発生または損害が発生するおそれ

### (ア) 損害の発生

当該譲渡対象地の財産管理課の評価額による譲渡予定額と、一般競争入札における県有地処分として想定した不動産市場取引価額を比較すると、財産管理課評価額は¥150,000/㎡であり、市場の取引概算価額は¥295,000/㎡です。物件面積は2556.31㎡であるため、市場価額と譲渡予定額の差額に面積を乗じると、県民及び県の損害概算額は約3億7067万円と想定できます。仮に市場価額の約8割で落札されたとしても、約2億1980万円強が県民及び県の損害額と想定できます。

[参考]

当該土地の路線価 ¥191,000/㎡…平成22年公表値

当該土地の売買実勢価 ¥294,000/㎡…地元不動産情報

[資料5]

県・譲渡覚書表記価額 ¥151,000/㎡

…県依頼の不動産鑑定士による評価

### (イ) 損害が発生するおそれー1

本件の処分が適法であるとされた場合、公定力の発現により、今後、未設立の公益的法人が県有地取得を図った場合、適法とされるため、県民は監査請求の事由を失い、売り払い時の県の利益も減少するおそれが高いといえます。

### (ウ) 損害が発生するおそれー２

当該県有地譲渡の覚書には、目的外使用の時限的禁止特約や、買い戻し請求権の設定などの記載が無く、公有財産の運用責任を放棄したかのような漠然とした譲渡条件は、管理責任の不作為といえ、公有財産管理に係る将来の損害を内包しています。

### (エ) 損害が発生するおそれー３

当該譲渡予定土地に計画中の特別養護老人ホームは、藤沢市内の類似施設を運営する社会福祉法人が指摘するように、施設規模における利益が少なく、経営破綻が懸念されており、国関連独立行政法人を始め神奈川県や藤沢市による、設立及び施設運営に係る金銭的支援が無駄になるおそれがあります。

## カ 求める措置

(ア)「県有財産の売買に関する覚書（平成２２年６月１日締結）」の無効確認を求めます。

(イ) (ア) の覚書無効による譲渡の相手先の優先的地位の無効確認を求めます。

(ウ)「普通財産の譲渡に関する取扱基準」へ譲渡先選定基準ならびに選定に係る手続きを厳格な内容として改め、県民の財産の適正な運用と、公正な行政運営の実現を強く求めます。

(エ) 神奈川県情報公開条例「第１条 この条例は、県民主体の県政を確立する上において、県民の知る権利を尊重し、県政を県民に説明する責務が全うされるようにすることが重要であることにかんがみ、行政文書の公開を請求する権利を明らかにする等県政に関する情報の公開を総合的に推進することにより、公正で開かれた県政の実現を図り、もって県政に対する県民の理解を深め、県民と県との信頼関係を一層増進することを目的とする。」とあるように、県がすすめる財産処分等に係る事前の住民等に対する積極的な情報開示と、説明機会の充実を強く求めます。

地方自治法第２４２条１項の規定により別紙事実証明書を添え必要な措置を請求します

## ２ 請求人

氏名 (略)

住所 (略)

ほか42名及び1団体（別紙「請求人一覧」(略) のとおり)

### 3 請求人から提出された事実を証する書面

#### 資料1 県有財産の売買に関する覚書

- ① 県有財産の売買に関する覚書（平成22年6月1日締結）
- ② 県有財産（元辻堂東アパート4号棟）の譲渡に係る覚書について（通知）
- ③ 元辻堂東アパート4号棟の譲渡に係る覚書について（伺い）
- ④ 評価書
- ⑤ 普通財産譲渡仮申込書

#### 資料2 元辻堂東アパート4号棟の譲渡について（方針伺い）平成21年6月9日決裁

- ① 元辻堂東アパート4号棟の譲渡について（方針伺い）
- ② 県有地（普通財産）の譲渡について（要望）
- ③ 医療法人社団朝陽会による元辻堂東アパート4号棟跡地取得の要望について（副申）

#### 資料3 藤沢市高齢福祉課資料 県有地譲渡の経緯

#### 資料4 「普通財産の譲渡に関する取扱基準」

#### 資料5 藤沢市内他不動産広告

※ 資料6は欠番

#### 資料7 湘南青潮会施設計画書（旧）平成13年2月

### 第3 請求の受理

本件監査請求は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、平成23年4月6日付けで受理した。

### 第4 監査の実施

#### 1 監査対象事項

神奈川県知事（以下「知事」という。）が、藤沢市辻堂東海岸四丁目7238番7元辻堂東アパート4号棟の跡地（以下「県有地」という。）の土地売買に関して、（仮称）社会福祉法人湘南青潮会法人代表予定者（個人）（以下（仮称）社会福祉法人湘南青潮会については「法人」といい、法人代表予定者（個人）については「代表予定者」という。）と締結した県有財産の売買に関する覚書（以下「覚書」という。）は、自治法第242条第1項に規定する「違法又は不当な契約の締結」に当たるか、また、それにより県に損害が発生するか、あるいは、そのおそれがあるか否かについてを監査対象事項とした。

#### 2 請求人の証拠の提出及び陳述

自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

## (1) 証拠の提出

請求人から、次の証拠が提出された。

資料8 辻堂東海岸四丁目住民説明会記録

資料9 特別養護老人ホーム「まほろば湘南辻堂」施設について住民説明会報告（7月31日（土）藤沢市辻堂市民センターで開催された上記住民説明会記録）

資料10 社会福祉法人の事務手続について（抜粋）

資料11 （仮称）社会福祉法人湘南青潮会設立代表者からの連絡票

資料12 ココがおかしい！！県職員住宅跡地利用（ちらし）

## (2) 陳述

請求人（略）及び（略）は、平成23年4月22日に陳述を行った。

陳述の要旨は、次のとおりであった。

### ア 県有地を譲渡する条件について

当初の県有地を譲渡する条件は、医療法人社団朝陽会（以下「朝陽会」という。）が新たに社会福祉法人を設立し、特別養護老人ホームを設立することによってであったにもかかわらず、平成22年6月1日付けで締結された覚書では朝陽会が除かれ、代表予定者が相手方となった。

当初の条件では朝陽会が新しい社会福祉法人を設立するものであること、覚書では社会福祉法人の設立後、別途売買契約書を締結した上で土地所有権を移転するという条件が付されているにもかかわらず、総務局施設財産部財産管理課（以下「財産管理課」という。）による譲渡決定がなされなければ社会福祉法人が設立できないことを考慮すると、不能な条件の付された覚書であると考えられる。

### イ 住民説明会について

住民説明会において、代表予定者が「朝陽会とは全く面識がない」と発言しており、当初の譲渡条件とは食い違いがあり、成立しない。

### ウ 財産管理課の裁量権について

本来、財産管理部門と社会福祉部門は、独立した判断を求められているにもかかわらず、財産管理課の覚書が出されたことによって、保健福祉局地域保健福祉部福祉監査指導課（以下「福祉監査指導課」という。）の仕事にも益があり、財産管理課も財産処分が進む益があることから、県が県のために行った行為となっていると考える。これは、藤沢市職員の発言にある、法人と県が自由にして良いというような条件の中でこの話は動いているという趣旨からも言えることである。このことは、財産管理課に許された裁量権を著しく超えていると言える。

## エ 「取扱基準」について

「普通財産の譲渡に関する取扱基準（昭和59年4月1日管第57号総務部長通知。以下「取扱基準」という。）」によって譲渡を決定したと財産管理課から説明を受けたが、相手先の選定方式、手続等に関する規定が漠然としている。財産としては、何億円という規模の処分であることから、譲渡相手の支払能力の有無、信用の有無について、独自の調査・審査が必要であると考ええる。

## オ 覚書の効力について

覚書の添付によって設立認可申請書が完備され、社会福祉法人・社会福祉施設等審査会（以下「審査会」という。）を経て、認可に進むことになることから、財産管理課の意思決定がなければ何も動かず、このことが覚書の効力の大きなポイントである。県の資料によると、社会福祉法人の登記をする際、設立認可申請書に添付した覚書を転用することが認められているようだが、そうであるならば、ほとんど認可をしていることと同等の効果を持っていることとなる。

また、設立登記に転用しない場合についても、覚書第3条に規定する条件が成立しないこととなる。不能な条件が書かれているにもかかわらず、効果が生じることに疑問を感じる。

## カ 譲渡後の転用の可能性について

資料7によると、平成13年以降、若しくはそれ以前から同一名称で社会福祉法人設立の動きがあったことが裏付けられる。彼らが何者で、何を狙っていたのかを福祉監査指導課は調べるべきである。譲渡を受けた後、転用する可能性もある。

覚書に、転用の禁止期間や目的外使用禁止の特約が表示されていないことは、県民として非常に不安を覚える。

## キ 損害の発生について

県有地の財産管理課の評価額による譲渡予定額と、一般競争入札における県有地処分として想定した不動産市場取引価格を比較すると、非常に安い販売予定価格となり、この差額が損害の発生に相当する。

## ク 公定力の発現について

本件の処分が適法であるとされた場合には、公定力の発現ということで、今後、未設立の公益法人が県有地の取得を図った場合に、これと同様に適法とされることから、県民は監査請求の事由を失い、売り払い時の県の利益も減少するおそれが高いと思われる。現時点では、4号棟跡地が問題になっているが、隣接の1号棟、2号棟、3号棟跡地の処分計画も聞いている。したがって、4号棟跡地が認められると、そのあとの部分についても同じような



方法がとられて、さらに県の損失を膨らませるおそれがあると思われる。

#### ケ 特別養護老人ホームの採算について

藤沢市の説明によれば、ほかの社会福祉法人は、4号棟跡地では採算ベースに合わないことから、特別養護老人ホームの建設を希望するところがなかったということであり、将来、特別養護老人ホームがつくられた場合には、経営規模的に非常に小さいということで経営破綻が懸念される。

### 3 監査対象箇所への調査

本件監査請求に関し、監査対象箇所として、請求人から特定のあった県有財産の処分を所管する財産管理課及び社会福祉法人の設立認可を所管する福祉監査指導課、高齢者福祉施設建設費補助制度を所管する保健福祉局福祉・次世代育成部高齢施設課を選定し、職員調査を実施した。

また、本件に関連して、藤沢市長に対して、文書による確認を行った。

## 第5 監査の結果

### 1 認定した事実

請求人から提出された神奈川県職員措置請求書及び添付された事実証明書（資料1から資料5まで及び資料7から資料12まで）、監査対象箇所への調査並びに関係先への確認の結果に基づき、本件監査請求に係る事実を次のとおり認定した。

#### (1) 「覚書」の違法（不当）性に関する主張について

ア 同一物件について、異なる相手先へ、異なる譲渡条件を、二重に設定しているとの主張及び譲渡の相手先の度重なる変更がなされているとの主張について

財産管理課は県有地の譲渡相手方について、平成21年5月28日付け朝陽会からの「県有地（普通財産）の譲渡について（要望）」（以下「譲渡要望」という。）、平成21年6月9日の譲渡方針とともに、県の直接の譲渡の相手方を医療法人社団に限ったものではなく、設立後の社会福祉法人をも相手方としており、また、当該相手方は、藤沢市の副申にある相手方であって、当初から「覚書」の締結に至るまで、法人の行動には節目節目で藤沢市の福祉担当職員が同行しており、具体的な相手方の来訪者個人には変動がないことから、実質的に、同じ相手方と考えている。

県（財産管理課）は、平成21年6月、本件県有地の譲渡先を朝陽会及び同会の設置する社会福祉法人とする旨の方針を決定し、これに基づいて、平成22年6月1日、代表予定者との間で「覚書」を交わし、条件を付して県有財産譲渡契約の締結を予約した。このことについて、請求人と財産管理課の認識は一致しているものと認められる。

しかし一方で、請求人は譲渡方針と「覚書」では相手方が異なっていると

摘示しており、財産管理課は同一の相手方であるとの認識を示しているものと認められる。

請求人は、申請人（要望者）が朝陽会理事長から代表予定者となっていることをもって、異なる相手先とし、県は、実質的に地位の継承があり、同一の設立予定法人名称、同一の交渉相手と一貫して調整してきたことをもって同一の相手方としている。

#### イ 設立申請手続き中の代表予定者を、譲渡の相手先として特別に認定したとの主張について

県（財産管理課）は、県有地の利活用について、原則として「県有地の有効活用に関する基本的な考え方について（平成20年3月24日総務部長通知。以下「基本的考え方」という。）」に基づいて行っているが、本件については、県の機関での利用希望がなかったことから、地元藤沢市の公的・公共的な利活用を図りたいとの意向を尊重し、また、市高齢者保健福祉計画に位置づけられた利活用であることも考慮して、藤沢市が指定する者に随意契約で売却しようとしたものであるとしている。

アで整理したとおり、藤沢市長の副申では、設立予定の社会福祉法人としては一貫して法人を最適としている。これを受けた県の譲渡方針でも譲渡の相手方として法人を最適と認識していると思料される。

#### ウ 他部署の独立した判断へ関与しているとの主張について

財産管理課は、所管事務である県有財産（普通財産）の処分という権限の範囲で、公共目的での利用を前提に、県有財産譲渡契約の予約を行ったものと認められる。

当該事務の遂行に関連して、福祉監査指導課の所掌事務に関連する事項については、必要な範囲での意見交換等も重ねているが、財産管理課が社会福祉法人の設立認可手続きに関与あるいは介入したという事実は認められない。

#### エ 県知事を欺くような伺い文書等による怠った事実があるとの主張について

財産管理課は、覚書締結のための伺い文書の決裁について、譲渡価格の減免等を伴わない財産譲渡の予約であることから、決裁区分どおり、施設財産部長に仰いでいるものと認められる。

この決裁区分は、関係の県の規則等に照らして適切なものであり、また、伺い文書の記載のみを根拠として、適切な報告あるいは説明が知事等になされていなかったと断定することは無理があるものと認められる。

#### オ 普通財産譲渡手続きに譲渡相手先の選定基準や決定方法などが無いとの主張について

県有財産の処分は、原則として、自治法及び地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）、「神奈川県財務規則（昭和29年神奈川県規則第5号。以下

「財務規則」という。)」等が定める入札によるべきものであり、「取扱基準」の適用による随意契約による相手方の決定は特別な理由があるものに限られる。

本件については、「基本的考え方」に基づいて、県の機関の利用希望がないことから、地元市への照会を行ったところ、藤沢市長の副申により当該相手方への譲渡を求められ、県がそれを認めたことが特別な理由に相当する。

この特別な理由を踏まえて、本件は「取扱基準」第3条第2号及び第8号の規定による部長特認（現在の局長特認）の適用により対象が決定されている。

したがって、譲渡先の選定基準や決定方法は「取扱基準」の定めによっていると認められる。

#### **カ 私法的取引としながら公益的利用を条件とする玉虫色の運用であるとの主張について**

自治法第238条第3項の規定により、行政財産と普通財産には明確な線引きがあり、地方公共団体の所有する普通財産は、行政目的では使用されないことから、一般的に公益性を有しているものとは認められない。

しかしながら、普通財産の処分に当たっては、私法上の処分であっても、地方公共団体としての基本的な性格から、なるべく公益性、公共性の高いものを優先して利活用がなされるよう、処分を進めていくことが「基本的考え方」及び「取扱基準」の制定趣旨にかなうものと認められる。

#### **キ 実現し得ない譲渡条件を付与した県有地譲渡の覚書であるとの主張について**

普通財産の処分は、財産管理課が所管しており、自治法第238条の5の規定等に基づき行っている一方、社会福祉法人の審査手続は、福祉監査指導課が所管しており、社会福祉法（昭和26年法律第45号）第31条の規定等に基づき行っている。

また、財産管理課及び福祉監査指導課の説明を検証したところ、本件について、必要な範囲で情報交換を行ったと認められる。

福祉監査指導課によれば、社会福祉法施行規則（昭和26年厚生省令第28号）第2条第2項第1号の規定により、設立認可申請に当たり、申請者には社会福祉事業を展開する場となる財産が確実に帰属することを明らかにすることができる書類の提出が義務付けられているとしている。

また、社会福祉法人の設立認可の審査では、財産の帰属の確認と併せて、財産の購入資金計画を確認している。

したがって、福祉監査指導課では、「覚書」第2条は売買代金を明記し、同第3条は所有権移転時期を法人設立、登記の完了、売買契約の締結及び売買代金の完納後と規定するなど、必要な内容を備えており、設立認可の要件を充たす性格のものとしている。

## (2) 公定力を発現させる県有地譲渡は違法(不当)との主張について

財産管理課の説明を検証すると、県有財産の処分は、一件ごとの個別審査であって、土地それぞれの用途、形状、面積等の違い、地元市町村の考え方、地域の各種計画なども考慮して方針を決定しており、先行する事案があったからと言って、それに準じて処分を行うという性格のものではないと認められる。

## (3) 当該県有地譲渡における県民への説明責任の放棄は不当との主張について

財産管理課の説明を検証すると、当初、県の各部局に照会した結果、当該県有財産を将来にわたって利用する計画がなかったことから、処分する方針を固めたものであり、県の内部には土地利用計画そのものが存在しないため、説明も出来ないし、行う理由もないと認められる。

## (4) 「覚書」の有効性に関する主張について

本件「覚書」は、県(財産管理課)と代表予定者の間で、特別養護老人ホーム建設用地として、社会福祉法人の設立認可及び登記完了を条件として、県有地を不動産鑑定評価額で「法人」に譲渡する契約を別途締結することを予約する性格のものとして認められる。

平成21年5月29日付けの藤沢市長の副申によれば、特別養護老人ホームの整備にあたる法人として、朝陽会が設立を予定している「法人」が最適としている。

平成22年8月9日付けの藤沢市長の副申によれば、代表予定者が社会福祉事業に十分な理解と意欲を有していること等から、本件特別養護老人ホームの整備に協力を行いたいと考えており、普通財産譲渡仮申込書による「覚書」の締結に配慮を求めている。

また、県有地(普通財産)の譲渡後の用途に関する説明会を県が実施すべき責務があるかどうかについては、特別養護老人ホームの設置の場合には譲渡の相手方(代表予定者)において、必要とされる近隣同意の一環として実施するものと認められる。

なお、「覚書」については、平成23年4月25日実施の財産管理課に対する監査の際に、提出された資料により、相手方である代表予定者の辞任に伴い、双方の合意により平成23年4月18日付けで解除したことを確認した。

## (5) 本件県有財産の譲渡手続について

### ア 本件県有財産の譲渡相手方(予定者)としての当該法人の優先的地位について

本件県有財産の譲渡では、平成21年6月9日に県の「譲渡方針」が決定されており、譲渡要望を行っている朝陽会あるいは朝陽会の設立する社会福祉法人が認可されている場合には当該社会福祉法人に譲渡することとしている。

この譲渡要望に優先的な位置付けを県(財産管理課)が認めたのは、藤沢市高齢者保健福祉計画に基づいて、藤沢市長から特別養護老人ホーム用地と

して、当該法人への譲渡に配慮を求める副申を踏まえて、県としても公益性を優先した判断をしていることによるものである。

また、(4)で認めたとおり、相手方については、当初、藤沢市長が副申をもって当該県有地の譲渡について配慮を求めた団体と一定の連続性を持つ団体であると認められる。

#### イ 取扱基準に譲渡先選定の基準及び選定手続を明定すること等について

県では、自治法第234条の規定に基づき、県有財産の処分は原則として競争入札に付しており、請求人が摘示している「取扱基準」は、財産事務の所管部局である総務局がその裁量権の範囲で例外的な取り扱い（総務局長特認＜処分時は総務部長特認＞）を定めている性格のものと認められる。

#### ウ 法人認可に先んじた県有財産譲渡の覚書締結について

社会福祉法人の設立認可と県有財産の譲渡は、県の事務として、全く異なる分掌であり、その事務を処理する内部組織にも、直接的な権限の関連はないと認められる。

また、一般的に、県の様々な権限行使に当たっては、それぞれの所管局部課等が関係法令の定めるところにより、十分な注意を払って行うべきことはもちろんであるが、一つの権限行使が全く別の権限行使の状況に左右されるという性格のものではないと認められる。

### (6) 損害の発生またはそのおそれに関する主張について

財産管理課の説明を検証すると、「覚書」第2条の売買代金は、不動産の鑑定評価に関する法律（昭和38年法律第152号）に規定された不動産鑑定士による不動産評価の手続を経て算定されたものであると認められる。なお、財産管理課に対する監査の際に不動産鑑定評価書の提出を求め、不動産鑑定士による評価が適切に行われていることを確認した。

譲渡価格の算定については、財産管理課の主張するとおり、「県有財産規則（昭和59年神奈川県規則第40号。以下「県有財産規則」という。）」第45条の規定により、県有財産を取得・処分する場合は、あらかじめ当該財産の対価について評価しなければならないとされ、また、「神奈川県県有財産規則の運用について（昭和59年4月1日総務部長通知）」第45条第2項において、当該財産の対価は、適正な時価によることが原則とされているため、あらかじめ（おおむね県有財産の取得、処分の契約締結の前1年間以内）その価値を評価したものと認められる。

当該県有地の評価方法及び評価額は、県有財産規則等の規定を踏まえた適正なものと認められる。

## 2 判断の理由

本件請求は、県（財産管理課）が代表予定者と締結した「覚書」が、自治法第242条第1項に規定する「違法又は不当な契約の締結」に当たることから、覚書の無効、覚書無効による譲渡の相手方の優先的地位の無効を確認すること、取扱基準に明確な譲渡先選定基準を設けること及び県の財産処分等において事前に住民等に積極的に情報開示し、あるいは説明機会を充実することを求めているものと認められる。

そこで、1の認定した事実を踏まえて、本件請求に沿って、次の各項目についての判断を行った。

### (1) 覚書の違法（不当）性に関する主張について

#### ア 同一物件について、異なる相手先へ、異なる譲渡条件を、二重に設定しているとの主張について

財産管理課は、県有財産事務の所管課として、「基本的考え方」を踏まえ、地元市の意向を尊重して、平成21年6月9日の「譲渡方針」の決定及び平成22年6月1日の「覚書」の締結の事務にあたったものである。

具体には、藤沢市の意向及びこれを文書化した藤沢市長の副申をもとに、設立後の社会福祉法人に県有地を譲渡するという一貫した考え方で「覚書」の締結に至ったものであり、「覚書」の締結は適法である。

また、県の方針決定や「覚書」の締結の際には、いずれも事前又は事後に、藤沢市長からの副申が提出されており、これを主な理由とした県の判断により、優先的地位が付与又は継続されており、相手方には継続性が認められる。

なお、当該副申が「覚書」の締結後に提出されていることは、根拠と結果の逆転であり、事務処理の手續上も若干の疑義があり、適切とは言いがたい面が認められるが、本質的には、藤沢市が一貫して「覚書」の締結の相手方を当初から同一の相手方と見なしていることは明らかであり、結果として、これを踏まえた財産管理課の考え方は是認されるべきものと思料される。

#### イ 設立申請手続中の代表予定者を譲渡相手先としたとの主張について

アで示したとおり、県（財産管理課）は藤沢市長からの副申を踏まえ、設立後の社会福祉法人に県有地を譲渡するという一貫した方針に基づいて「覚書」の締結に至っており、譲渡相手方の選定は適法であると認められる。

また、「覚書」の内容を厳密に整理すると、県（財産管理課）は、社会福祉法人の設立認可と法人登記の完了等を条件として、設立後の社会福祉法人に対して不動産譲渡契約の締結を予約しているに過ぎず、平成21年6月9日の「譲渡方針」との乖離は生じていない。

実際に、譲渡契約が締結される時点が到来した場合には、設立認可がなされ、法人登記がなされた社会福祉法人の理事長が相手方となることは明らかであって、他の財産譲渡契約と比較しても何ら特別な点はなく、請求人の主張には理由がない。

#### ウ 他部署の独立した判断への関与をしたとの主張について

「覚書」は、財産管理課の所管事務である県有財産（普通財産）の処分という権限の範囲内で、公共目的での利用を前提に、県有財産譲渡契約の予約を行ったものと認められる。

財産管理課によるこの予約と福祉監査指導課による社会福祉法人設立認可申請の審査については、ともに独立して、法令等に定められた権限の行使がなされており、相互に直接的な関与はないものと認められる。

また、県有地譲渡の予約について、慎重さを欠いていたり、適確な事務の運用を図らなかったということを立証する事実はなく、請求人の主張には理由がない。

#### エ 県知事を欺くような伺い文書等による怠った事実があるとの主張について

知事名による契約（「覚書」）の締結には、必ずしも、知事の決裁を必要としない。これは県の通常の事務手続であって、知事による権限の委任等を元に決裁区分が設定されている。当該文書の決裁手続はこの区分に従っており、適法なものである。

請求人の「現状認識や社会福祉法人認可申請手続きあるいは社会福祉法人設立登記事務などに疎いと推定される知事に対して、詳細な事実報告ならびに諸手続について説明すべき」との摘示は、県内部の報告連絡等の仕組みと決裁制度の理解としては、当を得ていないと思料される。

したがって、「それらを怠った」という請求人の主張には理由がない。

#### オ 普通財産譲渡手続と譲渡相手先の選定基準や決定方法に瑕疵があるとの主張について

県有財産の処分は、原則として、自治法及び地方自治法施行令、財務規則等が定める入札によるべきものであり、「取扱基準」の適用による随意契約による相手方の決定は特別な理由があるものに限られることは明らかである。

本件については、「基本的考え方」に基づいて、県の機関の利用希望がないことから、地元市への照会を行ったところ、藤沢市長の副申により当該相手方への譲渡を求められ、県がそれを認めたことが特別な理由に相当する。

この特別な理由を踏まえて、本件は部長特認（現在の局長特認）の適用により、平成21年6月9日の「譲渡方針」が定められ、「取扱基準」が適用されているものと認められる。

したがって、県有財産の処分に関する手続上の瑕疵はなく、適法に「取扱基準」が適用されたものと思料される。

また、「取扱基準」そのものについては、認定した事実のとおりであり、正当なものであると認められることから請求人の主張には理由がない。

## カ 私法的取引としながら公益的利用を条件とする運用であるとの主張について

「取扱基準」そのものには、県と私人との関係を律する法的な効果はなく、あくまでも、県の内部において、普通財産を処分しようとするときに適用される内部規則である。

したがって、他の内部的取決めと相まって、公益性のあるところに優先順位を与えたり、市町村等が相手方の場合には譲渡価格の減免を行う等、県有財産の処分にあっても、公益性を担保するものを優先的に取り扱うことを通じて、県全体として、県民福祉の向上に資するよう努めているものと認められる。

## キ 覚書の譲渡条件に関する主張について

請求人は、譲渡の意思決定時期と社会福祉法人審査手続における順序が符合しない条件において、「覚書」が締結されているとしている。しかし、両手続は準拠法令も異なり、県における所管課、決裁権者も異なっており、本来、全く別個の行為であって、両手続の権限の行使は独立して行われていることは明らかである。

「覚書」は、摘示された所有権の移転時期だけでなく、譲渡価格及び譲渡契約の締結時期についても条件付けている。このことから、請求人の主張するような「売買の金銭受領を経ずして、法人財産として登記され、所有権移転以前の段階において、土地は第三者への対抗要件を備えた法人財産として確定」することはあり得ないものと判断される。

したがって、「覚書」の締結による社会福祉法人設立認可手続における効果は限定的なものであり、財産管理課が裁量権を著しく逸脱して行使したとまでは言えない。

また、福祉監査指導課及び審査会による社会福祉法人認可の審査にあたって、「覚書」の締結は、一定の効果を生ずることは否定できないが、「実質的な設立を容認する行為」とはいえないことは明らかである。現に、「覚書」の締結後、時日が経過しているにもかかわらず、社会福祉法人の設立認可及び法人登記が未だに行われていないことは、請求人の主張に対する反証と受け止めざるを得ないところである。

## (2) 「公定力を発現させる県有地譲渡」に関する主張について

請求人の主張する「公定力の発現」については、本件が適法であるとされた場合には、県における先例となって、普通財産処分の際に、今後も同様の意思決定が行われるという趣旨の主張であると受け止めて判断を行う。

本件では、県が認めた市町村の高齢者保健福祉計画に沿った社会福祉施設の整備に、県が将来にわたり利用する計画のない普通財産を有償譲渡することは、私法上の任意の行為である。法令上の権限に基づく、いわゆる行政処分とは性格を異にするものと考えざるを得ない。



したがって、こうした県有財産の処分は、取扱基準等の範囲で一件ごとに審査・決定すべきものであって、摘示の主張には理由がない。

### (3) 県有地譲渡における県民への説明責任に関する主張について

認定した事実のとおり、財産管理課の説明は合理的なものであると認められ、これを県民への説明責任の放棄とする請求人の主張には理由がない。

### (4) 覚書の有効性に関する主張について

相手方の同一性の認識については、当初、藤沢市長が副申をもって当該県有地の譲渡について配慮を求めた団体と一定の連続性を持つことを藤沢市側が担保しているという財産管理課の主張には一定の理解をするものである。

また、朝陽会と法人の関係の不明瞭さや後者の法人が設立認可前であることなどから、譲渡方針等に抵触するという請求人の主張も、確認した経過から見て事実とは異なるものではあるが、誤認したことについては一定の理解をするものである。

しかし、仮に請求人の主張するような相手方の遷移があったとしても、それと「覚書」の法的有効性は別の問題であり、「覚書」そのものは法的要件を具備した契約であることから、その有効性には疑問の余地がない。

また、「覚書」に請求人が主張するような違法性あるいは不当性が認められるかどうかについての請求人の主張については、既に述べたとおり、理由がない。

さらに、県有地（普通財産）の譲渡後の用途に関する説明会を県が実施すべき責務があるかどうかについては、一般的に責務があるとまでは言えないことから、請求人の主張には理由がない。

### (5) 県有地の譲渡手続に関する主張について

当該法人に県有地の譲渡先として優先的な位置付けを認めたことについては、財産管理課が大きな理由としている藤沢市長の副申が遅延しているにもかかわらず「覚書」の締結がなされるというような事務的に適切さを欠く面はあるものの、全体として、適法かつ有効であり、請求には理由がない。

なお、藤沢市長の副申を待たずに「覚書」を締結したことは、「覚書」そのものの有効性とは別個の問題であるが、県民への説明責任を十分に考慮していれば、このような分かりづらい事態は免れることが出来たものと思料される。

さらに、財産管理課については、請求人が摘示しているような権利の濫用はなく、福祉監査指導課の権限行使に不当な影響を与えたという事実も認められず、請求人の主張には理由がない。

#### (6) 湘南青潮会に関する主張について

平成13年当時から、湘南青潮会と自称する団体が存在していたことをうかがわせる資料が存在することは、請求人の主張のとおりと認められる。

また、その余の主張については、確認する方法が定かではない。

したがって、これらの請求人の主張に関しては、本件住民監査請求において判断を要する事項ではないと史料しているところである。

#### (7) 損害の発生またはそのおそれに関する主張について

「一般競争入札における県有地処分として想定した不動産市場取引価額」という請求人の主張は、いかなる意味であるか不明確であるが、仮に主張を近隣取引事例から算出した平米単価を当該県有地の面積に乗じたものと考えると、違いが生じることは理解できる。

しかし、県（財産管理課）が「覚書」で示した価額は不動産鑑定評価額であって、具体的方法論は別として、不動産鑑定士による周辺取引事例の評価も含めた、総合的な評価を根拠としていることから、請求人の主張は私見を述べたものに過ぎないと言わざるを得ない。

また、目的外使用の時限的禁止特約や買い戻し請求権が「覚書」に規定されていないと請求人は主張しているが、「覚書」は売買契約の予約という位置付けであると認められ、県有財産規則第41条の規定があることから、用途指定の規定を盛り込む契約書の締結を予定していたとする県（財産管理課）の主張は合理的なものであると認められる。

したがって、請求人の主張には理由がない。

### 3 結論

以上のことから、請求人が知事及び財産管理課に対し、「覚書」の無効及びその結果としての譲渡相手先の優先的地位の無効、取扱基準の改定、積極的な情報開示と説明機会の充実を求めること等は、いずれも理由がない。

### 4 意見

3の結論のとおり、請求人の主張には理由がないが、本件に関する財産管理課の事務処理については、次の各点に関して改善の余地等があることから、監査委員の意見として、次のとおり申し述べ、今後の配慮を求めるものである。

#### (1) 本件譲渡方針の決定及び「覚書」の締結について

本件譲渡方針の決定及び「覚書」の締結は、いずれも相手方の特定（随意契約による普通財産の処分先の特定）を基礎自治体の長である藤沢市長の副申を踏まえた県の判断としているにもかかわらず、藤沢市長からの副申の到達を待たずに「覚書」を締結したことは、通常の事務のあり方としては好ましくないものであり、地域住民が不信感を持つことは、事情を斟酌すれば無理がない面もあるものと思料される。

また、監査委員の立場としては、かかる「覚書」の締結の相手方としては、財産管理課が認定しているような個人ではなくて、保健福祉局が設立認可申請等で整理しているように社会福祉法人設立予定者としての肩書きを付した個人であることがふさわしいと史料しており、今後の対応にあたっては、県機関相互に認識の差が生じないよう十分な調整が必要と考える。

したがって、今後は、普通財産の処分において、より慎重な事務手続の手順遵守を求めるものである。

## (2) 「覚書」の解除について

「覚書」については、本件住民監査請求の受理後の平成23年4月18日付けで県（財産管理課）と相手方（個人）の間で確認書が取り交わされ、実質的に解除されている旨、監査実施中に財産管理課から資料が提出され、確認した。これにより、「覚書」が無効となったと財産管理課は解しており、その意味では請求人の主張と同様の効果が生じたものと言える。

しかし、監査結果の通知前に請求の対象である「覚書」の解除を行ったことは、住民監査請求の法的効果に影響する可能性があり、適切なものとはいえない行為と考える。今後は、急迫した事情がない限り、このような監査対象の法的関係を不安定なものとする対応は厳に慎むべきものと思料する。

## (3) 県民説明に関する考慮すべき点について

地方公共団体の基本的な性格から、請求人の摘示のとおり、県民が一般的な土地所有者よりも適切な情報提供等があることを期待することは当然であり、一般的な財産処分（普通財産の処分）であっても情報提供可能であれば、それを行うことは重要である。

そこで、今後の対応にあたっては、事業主体と連携して地元の理解を得るなど、可能な範囲での説明の努力を求めるものである。