

バルサアカデミー葛飾校に関する

第三者調査委員による調査結果報告書（骨子）

令和8年3月31日

バルサアカデミー葛飾校に関する第三者調査委員

弁護士 田中 博尊

弁護士 常盤 政幸

弁護士 三浦 希美

本報告書における略語は、報告書記載の略語例になります。

I 本調査について

第1 本調査実施の経緯

- ・ 一般財団法人キッズチャレンジ未来は、平成25年度より、FCバルセロナのオフィシャルスクールとして、葛飾区内でエスコラキャンプを開始し、その後平成27年度にバルサアカデミー葛飾校を開校した。
- ・ 開校においては、区がバルサアカデミー葛飾校の誘致に必要な施設整備やグラウンド確保を主導。
- ・ 以後、令和6年まで、バルサアカデミー葛飾校は、区との覚書や協定書締結により、東金町多目的広場等の優先申込が認められ、他の利用希望者に優先して利用できる状況。
- ・ 令和5年3月15日、キッズチャレンジ未来は、アメージング社にバルサアカデミー葛飾校の事業を譲渡したが、以後もキッズチャレンジ未来が東金町多目的広場等を優先申込し、アメージング社が運営するバルサアカデミー葛飾校が利用。
- ・ 令和7年3月27日の葛飾区議会第1回定例会本会議において、「バルサアカデミー葛飾校運営法人へのグラウンド優先利用に反対する決議」が全会一致で可決。
- ・ 決議を受けて、葛飾区長が総務部を中心にした内部調査を実施。→令和7年6月6日区議会議員協議会への報告。
- ・ 令和7年6月9日、葛飾区長が第三者調査委員による調査を決定。

第2 第三者調査委員への調査委託事項

- ・ 区から第三者調査委員へは、以下の調査が委託された。
 - ① バルサアカデミー葛飾校実施に至る経緯
 - ② 一般財団法人キッズチャレンジ未来の運営
 - ③ 一般財団法人キッズチャレンジ未来から株式会社 Amazing Sports Lab Japan への事業譲渡と両者間の関係
 - ④ 第二管理棟（トレーラーハウス）の賃貸借契約等
 - ⑤ ①から④までに掲げるもののほか、区又は第三者調査委員が必要と認める事項

第3 第三者調査委員の構成、独立性・利害関係等

- ・ 本調査における第三者調査委員は、以下の三名である。いずれも、所属する各弁護士会より推薦を受け、就任した。
 - 田中 博尊 （弁護士 東京弁護士会所属）
 - 常盤 政幸 （弁護士 第一東京弁護士会所属）
 - 三浦 希美 （弁護士 第二東京弁護士会所属）
- ・ 各第三者調査委員は、区及び区職員と特段の利害関係を有しない。

第4 調査の概要、調査資料

- ・ 第三者調査委員は、職員及び関係者のヒアリング並びに議事録等の資料の調査等を行った。

II 調査結果

第1 委託事項の調査結果

1 バルサアカデミー葛飾校実施に至る経緯

- ・ 平成20年、FCバルセロナのオフィシャルサッカースクールを葛飾区に誘致する話があったが、開校の条件だったグラウンドの確保が困難だったため頓挫し、日本初のオフィシャルスクールは、福岡で開校された。
- ・ 平成22年6月の区議会でキャプテン翼（葛飾区四つ木出身の高橋陽一氏が著者。葛飾区が生誕の地）を街づくりに活かしてはどうかとの話があり、FCバルセロナオフィシャルスクールの区誘致が再び検討された。
- ・ プロサッカークラブオフィシャルスクールの葛飾区開校を進める会は、平成23年6月17日、青木区長に対し、「プロサッカークラブオフィシャルスクールの葛飾区開校に関する支援のお願い」を提出した。

- ・ これを受けて、以降、青木区長は、FCバルセロナオフィシャルスクールの誘致を区の政策実現手段として進めることを方針決定し、誘致に必要なグラウンド及び付帯設備を確保することとした。併せて、青木区長は、平成23年7月29日、オフィシャルスクール開校を進める会に対して、東金町多目的広場の使用を認める旨の文書を送付した。
- ・ キッズチャレンジ未来は、平成23年10月12日、一般財団法人の設立登記をした。
- ・ FCバルセロナは、バルサスクールの開校の条件として以下のものを挙げていた。
 - ① グラウンドを夜間週4回以上優先利用できること
 - ② ナイター照明設備があること
 - ③ 人工芝のグラウンドであること
 - ④ グラウンド近くに着替えなどをするクラブハウスがあること
- ・ 区は、平成24年6月8日、東金町多目的広場におけるナイター照明設備等の設置、第二管理棟の設置を許可し、クラブハウスとして、第二管理棟（トレーラーハウス）を平成24年6月1日から平成29年3月31日までリースする契約を締結した。
- ・ FCバルセロナからの要請で、キッズチャレンジ未来は、バルサスクール開校前にエスコラキャンプを開催することになり、区は、平成25年1月31日、キッズチャレンジ未来との間で、グラウンドの一般申請期間前に優先使用申請できることと第二管理棟の賃貸借契約を締結する内容の「覚書」を締結した。
- ・ 区は、その後、東金町多目的広場を天然芝から人工芝にする工事をした。
- ・ 区は、平成27年1月30日付で上記「覚書」を廃止し、同日、キッズチャレンジ未来と「FCBEscola KATSUSHIKA実施に関する協定」を締結した。
- ・ キッズチャレンジ未来は、平成27年4月、運営主体となって、バルサアカデミー葛飾校を開校したが、サッカーの現場での指導は、FCバルセロナから派遣されるスペイン人コーチの他は、アメージング社から出向するコーチが中心を担った。

2 一般財団法人キッズチャレンジ未来の運営

- ・ キッズチャレンジ未来の役員構成は、四つ木地区関係者を中心としたが、代表者の単独運営に近かった。
- ・ 最高意思決定機関である評議員会は、形骸化していた。
- ・ バルサアカデミー葛飾校は、キッズチャレンジ未来が運営主体であり、FCバルセロナとライセンス契約締結した。
- ・ アメージング社は、スクール運営の実務をキッズチャレンジ未来から受託した。
- ・ この体制は、概ね、令和5年3月末まで続いた。
- ・ キッズチャレンジ未来は第3期・第4期ともに純資産が大幅なマイナスであったため、第5期定時評議員会の終結時点で法定解散となった。しかし、これに対処した形跡は認められなかった。
- ・ 赤字経営は、第11期まで拡大し続けたが、その最大の原因は、ロイヤリティーフィーの負担にあったと判断した。
- ・ 収支を改善する抜本的な改善策が検討された形跡はなく、ロイヤリティーフィーの支払が限界となり、FCバルセロナとのライセンス契約は終了となった。

3 一般財団法人キッズチャレンジ未来から株式会社 Amazing Sports Lab Japan への事業譲渡と両者間の関係

- ・ キッズチャレンジ未来からアメージング社へのバルサアカデミー葛飾校の運営主体の変更については、「共同運営」という名目での説明と、現実に締結されたのは「事業譲渡契約」だったという説明と事実の乖離。
- ・ 令和5年3月頃、キッズチャレンジ未来とアメージング社から保護者に対して、4月以降のバルサアカデミー葛飾校が、両者の「共同運営」となる旨の告知。
- ・ この頃に、対外的に「事業譲渡」を行う旨の説明を行った形跡は認められない。
- ・ 令和5年3月15日 バルサアカデミー葛飾校に関する事業譲渡契約。
- ・ 事業譲渡契約の評価
 - ① キッズチャレンジ未来に付与された優先利用権に基づいて、「事業譲渡後もアメージング社がグラウンドの優先利用を行える利益」が譲渡代金に含まれているかについては、両論が可能であると評価した。
 - ② 問題は、区が関与しない事業譲渡によって、キッズチャレンジ未来が事

業主体ではなくなっても、キッズチャレンジ未来の優先利用権を利用して、アメージング社がその利益を受けられる事態が生じること。本事業譲渡契約によって、かかる利益が対価性をもって移転したものと判断。

- ・ 事業譲渡契約に対する区の認識

⇒ 葛飾区には、本事業の実施状況を把握せず、令和6年3月5日に初めて「共同運営」に移行している旨の説明を受けた。

⇒ 令和6年10月25日のアメージング社との面談において、初めて「共同運営」ではなく「事業譲渡」である旨の説明がされた。

⇒ したがって、令和5年3月15日の事業譲渡契約の際には、区はこの事実を把握していなかった。

- ・ 事業譲渡に対する評価

⇒ 運営主体が変更されているにも関わらず、それを区が認識せずに、別の運営主体が優先的利用を続ける事態は、自治体による公の財産の管理体制として問題である。

⇒ 区との協定外の団体が優先的利益を受け続けることは、公有財産の公平な運用の観点から適正ではない。

⇒ 区が「共同運営」と誤解して、三者協定に切り換えることも、適正ではない。

4 第二管理棟（トレーラーハウス）の賃貸借契約等

- ・ 第二管理棟は、平成24年6月に東金町運動場の南側に設置された2台のトレーラーハウスである。

- ・ FCバルセロナは、オフィシャルスクール開校においては、クラブハウスの設置を要件としていた。

- ・ 平成25年2月28日、区は、当初、トレーラーハウスをリースしていたため、キッズチャレンジ未来に対して、第二管理棟のうち、更衣室棟の倉庫部分（11㎡）及び会議室棟（32㎡）を転貸した。このとき、区はリース料を支払っていたため、リースアップする平成29年3月末までの、区からキッズチャレンジ未来に対する転貸料は月82,700円であった。

- ・ 平成29年4月、トレーラーハウスはリースアップにより、区の所有となった。そこで、区とキッズチャレンジ未来は、毎年1年を期間とする賃貸借契約を締結し、賃料は、当初月4,400円、平成31年度より2,1

60円ないし2,200円となった。

- ・ 第二管理棟の設置は、確かに、バルサアカデミー葛飾校（オフィシャルスクール）開校の要件充足を目的としたことは否定できないが、東金町運動場の他の一般区民などの利用者の利益にもなっていることから、裁量権の逸脱は認められない。
- ・ トレーラーハウスは、平成9年3月31日付住指発170号建設省通達によれば、建築物に該当しないものとして取り扱いを受けるためには、「随時かつ任意に移動できる」状態が維持される必要がある。
- ・ 第二管理棟は、一時期、給水・排水設備はビニル管のようなもので接続されており、着脱に一般的な工具が必要な状態にあった。しかし、第三者調査委員は、第二管理棟が、建築物ないし不動産に該当するか否かは判断に至らなかった。
- ・ 区からキッズチャレンジ未来に対する賃料決定において、区は、第二管理棟は行政財産ではないが用途が建物と同じであることに着目した。
- ・ しかし、賃料検討において、葛飾区行政財産使用料条例第2条1項3号及び62葛総経発第62号の第3、3記載の土地に係る使用料が考慮されていない。
- ・ 葛飾区行政財産使用料条例第2条1項2号ア又は同項5号に記載の、推定再建築費又は推定再取得価格及び耐用年数等も検討する必要があった。なお、必ずしも実際に用いられた賃料よりも高額になるとは限らない。
- ・ 令和6年8月に区が依頼した不動産鑑定士による鑑定評価額は、月額支払賃料は45,500円であった。建物としての鑑定であるが、区は、用途が建物と同様であることを前提として賃料を算出したが、採用された実際の賃料（2,160円から4,400円）は、不動産鑑定評価額と乖離する。

第2 その他の問題点の指摘

1 地方自治法第244条3項についての検討

- ・ 東金町多目的広場は、地方自治法第244条1項に定める「公の施設」に該当するから、地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない（同条3項）。
- ・ キッズチャレンジ未来は、葛飾区と締結した平成25年1月31日付覚書、又は、平成27年1月30日付協定書に基づき、東金町多目的広場の使用申請について、葛飾区体育施設条例施行規則6条3項ただし書に基づ

き、同施設の貸切り使用を希望する者に適用される申請期間前に、使用申請をし、受け付け及び使用承認を受けることができた。

- すなわち、キッズチャレンジ未来は、他の利用者に優先して、グラウンドを使用できる状況にあった。
- 協定書や覚書の締結による優先申込・優先利用は、単発の行事等の利用ではなく、期間内の申込全てに適用されるものであり、同時間帯での利用を希望する者の利用機会を奪うことになった。
- 協定書締結時の優先利用の公益性や必要性は、時間の経過により喪失又は減少する可能性がある。
- したがって、協定書締結時のみならず、協定書の更新時には、優先利用を認める公益性及び必要性並びに他の利用希望者が被る不利益を当該時点において改めて確認することが不可欠である。
- ところが、協定書の更新時期において、区が更新の適否を、上記観点から検討された形跡は認められない。
- 少なくとも、区には、協定書締結後のモニタリングの欠如が認められる。

2 本事業と、財政運営及び公的財産の管理の適正さとの関係について

◆ 自治体の財産管理における原則

- 自治体の長などの執行機関は、その事務についての誠実執行義務や、財政運営における「最小経費最大効果」「必要最小限支出」の原則がある。
- したがって、重大な誤りや著しく不合理であれば裁量権の逸脱の問題等。
- 関連して、公の施設の管理においては、優先利用等を認めた団体等の適格性も把握しておく必要がある。そこで、仮に、裁量権の逸脱が認められなくとも、区民の信頼や区民の利益に即した合理的な制度運営の見地からの適正さや妥当性が検討されるべきである。

◆ 本件事業のスキームに対する評価

- 本事業は、漫画キャプテン翼にちなんだスポーツ振興や地域活性化を目的としたものであり、バルサスクールの運営にあたり期間前の優先申請を認めることは目的達成のための手段として、直ちに不合理であるとか行政裁量の範囲を逸脱したとは評価できない。しかし、区が便宜を図るのであるから事業主体の適格性の判断が必要である。
- 本事業は、過去に実績がない団体に事業の運営を委ねていたから、事業の受皿の適格性の面で疑問なしとしないが、諸事情を踏まえれば、直ちに不合理とまではいえない。しかし、適格性は時の経過とともに変動するか

ら、事業開始後にも継続的な適格性判断が必要であった。

- ◆ 東金町多目的広場の整備等についての支出の当否
 - ・ この支出は、確かに、本事業のためだけの支出ではないが、本事業を誘致した経緯等に鑑みれば、本事業の利用に供することを目的とした面が否定できないから、「寄付や補助金交付」に準じた判断が必要である。
 - ・ そして、これらの整備費の支出が直ちに裁量権の逸脱とは評価できないとしても、バルサアカデミー葛飾の事業計画や収支見込み等を区が十分に確認した形跡が見られないことは、区民の利益に即した合理的な制度運営の観点からは適正であったとはいえない。
 - ◆ 本事業開始後のモニタリングの欠如
 - ・ また、事業開始時の判断に公益性・合目的性が認められるとしても、開始後にもキッズチャレンジ未来の適格性等の確認を継続する必要があった。
 - ・ しかし、本事業において、そのようなモニタリングを行うことが想定されておらず、必要な調査や検証は行われていなかった。事業の開始自体が目的となり、このような事業の継続性への配慮を欠いた点は、適正ではなかった。
 - ◆ 改善策の提言
 - ① 事業継続性を確保するためのモニタリング制度の導入
 - ② 「PFI事業等のモニタリング手法」を参考に 民間事業者の履行状況や財務状況を継続的に情報収集する。
- ⇒ モニタリングは、「リスクの軽重に応じた手法」を採用すべき。
- 一例として、
- i 低リスク： 年次報告と随時確認
 - ii 中リスク： 定期レビューと簡易な財務確認
 - iii 高リスク： 年数回の報告、詳細な財務確認、改善措置の事前取り決め等
- ③ 包括外部監査による補完（最後の砦）

3 葛飾区現職副区長が、キッズチャレンジ未来設立時評議員に就任した点について

- ◆ 副区長の外部団体の役員等就任についての法令等
 - ・ 副区長には、外部団体の役員等への就任について、職務の公正の見地から、一定の兼職制限があるが（地方自治法142条、166条2項）、

区には、副区長が外部の役員等に就任する手続に関する規程は存在していない。

- ・ キッズチャレンジ未来の評議員就任が、同法142条に違反するかどうかについては、本調査委員はその点については判断をしないが、副区長が、本事業において便宜を付与されるキッズチャレンジ未来の評議員に就任することは、両者の特別な関係を疑わせる外観を生じさせる。

⇒同法142条への抵触と類似の職務の公正さ等への疑義が生じていた。

◆ 副区長の地位と評議員の地位の利益相反性

- ・ 評議員が負う財団法人への「善管注意義務」と、副区長として区の利益を優先すべき地位とは、利益相反が生じ得る。
- ・ したがって、副区長による評議員への就任は、外形的に判断して、区民の目に不信を生じさせるものであり、適正であったとは認められない。
- ・ 特に、キッズチャレンジ未来は、第3期以降、債務超過が継続し、法定解散事由を抱えていたから、区としては本事業の中止を検討すべき場面であり、本件事業継続を望むキッズチャレンジ未来との間で、実質的に利益が相反する状況が生じていたといえる。

◆ 改善策の提言

- ① 一定の外部団体の役員等に、区の幹部が就任することを一律に禁止

OR

- ② 就任後の検証のための制度の確立

例) 就任経緯の記録化、就任後の報告義務、選任プロセスの透明化、第三者機関による監視、独自の内規(倫理条例等)の整備等

第4 総括・提言

- ・ 区が民間に優先的便宜を付与したにも関わらず、公益性等の要件が継続的に維持されているかのチェックが行われた形跡が認められないことが、最大の問題である。
- ・ 将来、官民関係において、実態の変質・目的の逸脱、公平さの喪失、利益状況の変容等を是正する必要が予想される場面において、モニタリング制度を導入することを提言する。
- ・ モニタリング制度としては、PFI事業等のモニタリング制度が参考になる。

- ただし、適用場面や予想されるリスクに応じた手法を採用すべきである。
- モニタリング制度は、内部による日常的モニタリングであり、これを補完するために、必要に応じて包括外部監査制度の導入を検討する。

以上