

監査公表第 635 号

地方自治法第 252 条の 37 第 5 項の規定により，平成 22 年 3 月 19 日付けで包括外部監査人中村清之から平成 21 年度包括外部監査の結果報告書の提出がありましたので，同法第 252 条の 38 第 3 項の規定により，次のとおり公表します。

平成 22 年 3 月 30 日

京都市監査委員	内	海	貴	夫
同	日	置	文	章
同	不	室	嘉	和
同	出	口	康	雄

平成21年度

包括外部監査の結果報告書

テーマⅠ 市有財産（不動産）の有効活用について

テーマⅡ 新地方公会計制度に基づく普通会計の
財務書類4表の検証

平成22年3月

京都市包括外部監査人

中村清之

目 次

頁

第1章	外部監査の概要	1
第2章	〔特定の事件Ⅰ〕 市有財産（不動産）の有効活用について	
第1	外部監査対象の概要	
Ⅰ	公有財産の範囲と分類	8
Ⅱ	市の公有財産の管理体制	10
Ⅲ	実施した監査手続及び監査項目	15
第2	外部監査の結果報告及び意見	
Ⅰ	市有財産の活用状況	
(Ⅰ)	小・中学校等の統合、閉校（公共用財産）	16
(Ⅱ)	公の施設（学校以外）（公共用財産）	38
(Ⅲ)	売却予定財産（普通財産）	43
(Ⅳ)	売却可能財産（普通財産）	52
(Ⅴ)	貸付財産（普通財産他）	56
(Ⅵ)	買収財産（普通財産）	64
(Ⅶ)	売却済財産（普通財産）	68
Ⅱ	その他の不動産	
(Ⅰ)	借受不動産	82
(Ⅱ)	部落有財産	85
Ⅲ	公有財産台帳の管理	90

IV 京都市土地開発公社

(I) 土地開発公社の概況

- 1 土地開発公社の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 92
- 2 京都市土地開発公社の設立・・・・・・・・・・・・・・・・ 92
- 3 京都市土地開発公社の沿革・・・・・・・・・・・・・・・・ 93
- 4 京都市土地開発公社の事業内容・・・・・・・・・・・・ 94

(II) 市土地開発公社の事業状況

- 1 業績等の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 108
- 2 対処すべき課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 109

(III) 保有地の個別検証・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 124

(IV) 決算書等の検証・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 155

第3章 [特定の事件II] 新地方公会計制度に基づく普通会計の財務書類4表の検証

第1 外部監査対象の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 169

第2 外部監査の結果報告及び意見・・・・・・・・・・・・ 175

[ま と め]・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 179

<参考文献>・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 182

第1章 外部監査の概要

I 外部監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び京都市外部監査契約に基づく監査に関する条例第2条に基づく包括外部監査

II 選定した特定の事件（監査テーマ）

1. 「市有財産（不動産）の有効活用（取得、運用及び処分の適正性）について」（京都市土地開発公社を含む。）

2. 「平成18年5月18日総務省公表の「新地方公会計制度研究会報告書」に基づく、市の普通会計の財務書類4表（貸借対照表、行政コスト計算書、純資産変動計算書及び資金収支計算書）の検証」

III 事件を選定した理由

1. 市有不動産の有効活用

近年、市の財政状態は悪化しており、平成19年度決算では「地方公共団体の財政健全化法」の健全化判断比率の基準をいずれもクリアしているが、「連結実質赤字比率」は政令指定都市では、唯一、赤字となっている。そして、今後の市の「実質赤字比率」が悪化し、数年先には「財政健全化団体」に、更には「財政再生団体」に陥ることが懸念されている。（平成21年12月24日の市の発表によると、平成22年度には110億円の実質的財源不足が生じると予測されている。）

これに対し、市ではH21年1月に「京都未来まちづくりプラン」を発表し、財政再建策を提示しているため、当包括外部監査でも、市有財産のうち、平成20年3月31日現在のバランスシートで資産合計の80%を占める有形固定資産の中でも占める割合の大きい“不動産”の有効活用（取得、運用及び処分の適正性）について監査を実施することは、今後の市の財政状態の健全化に有意義であると判断し、テーマに取り上げた。

また、京都市土地開発公社は土地の先行取得等を目的として、「公有地の拡大の推進に関する法律」に基づき、市の100%出資で設立された特別法人であり、市有財産と密接な関係があるので、監査対象とした。

2. 新地方公会計

各地方公共団体は、平成18年5月18日に総務省から公表された「新地方公会計制度研究会報告書」に基づき財務書類4表を作成し、公表することとなった。

その初回公表が平成 20 年度の決算書に基づき、平成 21 年秋とされているため、その適正性を検証することは、市の財政状態の現状を把握するために有意義であると判断し、包括外部監査のテーマとした。

IV 監査対象期間

平成 20 年度。但し、必要に応じて平成 19 年度以前の年度及び平成 21 年度の一部も対象とした。

V 外部監査の視点

1. 市有不動産の有効活用

市有不動産を公用、公共用及び普通の各財産に分類し、特に公共用財産（市立小中学校の統合、閉校）と普通財産の有効活用につき、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点から主に次の項目につき監査を行った。

- (1) 取得、運用及び処分
- (2) 貸付け、借受けの事務手続
- (3) 維持管理業務
- (4) 公有財産台帳の記載

2. 新地方公会計

普通会計の財務書類 4 表につき、合規性、有効性（活用性）及び財産評価の妥当性につき監査を行う予定であったが、平成 21 年 12 月 31 日現在、財務書類 4 表の作成が完了していないため、監査は不可能となったので、市の新公会計制度への取り組み方針につき、有効性の観点から監査を行った。

VI 外部監査の方法

1. 市有不動産の有効活用

(1) 京都市

予備手続として関係法令、京都市各会計歳入歳出決算書、同事項別明細書及び実質収支に関する調書、京都市財産に関する調書、公有財産台帳、公有財産事務の手引き等を閲覧した。

(2) 京都市土地開発公社

予備手続として関係法令、土地開発公社経理基準要綱、決算書、附属明細表、予算、事業計画、資金計画等を閲覧した。

(3) 上記(1)、(2)のほか、監査予備手続で収集した資料及び市と京都市土地開発公社に請求した資料を閲覧し、視察に重点を置き、実査、立会、確認、質問、閲覧、証憑突合、計算突合、勘定分析、土地評価等の方法で監査を実施した。

VII 外部監査の実施期間

平成21年6月25日から平成22年3月15日まで

VIII 包括外部監査人及び同補助者の資格と氏名

京都市包括外部監査人 中村清之(税理士)

同補助者 5名

税理士 小林由香、筆島 務、竹仲 勲、中川秀夫、前岡照紀

(全員、日本税理士会連合会主催の「地方公共団体外部監査制度演習型研修会」履修証書受領者である。)

IX 利害関係

包括外部監査の対象とした事件に関し、包括外部監査人及び同補助者と京都市との間には地方自治法第252条の29の規定により記載すべき利害関係はない。

この報告書で、

<改善を要する事項>は、公金支出の法律や条例への適合性・合规性のみならず経済性・効率性・有効性の観点から法律や条例で強制されていない事項でも、すぐに改善を求める事項を述べている。

また

<監査意見>は、将来的に改善・検討することが望ましい事項を述べている。

凡 例

略 称	正 式 名 称	
市	京都市	
市土地開発公社	京都市土地開発公社	
自 治 体	地方公共団体	
法 令 等	自 治 法	地方自治法
	市有財産・物品条例	京都市公有財産及び物品条例
	市有財産規則	京都市公有財産規則
	評価委条例	京都市不動産評価委員会条例
	評価委条例施行規則	京都市不動産評価委員会条例施行規則
	評価事務取扱要綱	京都市不動産評価事務取扱要綱
	小規模地処分価格要領	小規模市有地処分価格算定要領
	用地事務取扱規程	京都市用地事務取扱規程
	議決契約等の条例	議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例
	公 拡 法	公有地の拡大の推進に関する法律
	公拡法施行令	公有地の拡大の推進に関する法律施行令
	公拡法施行規則	公有地の拡大の推進に関する法律施行規則
	公社財産管理規程	京都市土地開発公社運用財産管理規程
	公社経理基準要綱	土地開発公社経理基準要綱
	財政健全化法	地方公共団体の財政の健全化に関する法律

略 称	正 式 名 称
要綱用地	京都市宅地開発要綱用地
各局等	市各局、各区役所及び教育委員会
消費税等	消費税及び地方消費税
税 抜	消費税等を含まない（金額）
税 込	消費税等を含む（金額）
B / S	貸借対照表
P / L	損益計算書
C / F	キャッシュ・フロー計算書
基準M	基準モデル
改訂M	総務省方式改訂モデル
H	平成
S	昭和
監査チーム	包括外部監査人及び補助者

表示方法	方 針
比 率 (%)	特に注釈がない限り、小数点以下第2位を四捨五入
金額の千円、万円単位の表示	直近下位を四捨五入 (そのため、明細と合計が一致しない場合がある。)
金額の表示 (消費税等の扱い)	(原則) 税抜 税込の場合は、その都度表示している。

〔専門用語〕については、使用頁に脚注を付している。

土地の「評価額」

当報告書では、土地の評価額は、その概要を把握するため、便宜上、次の算式によつた。

従つて、正確な鑑定評価額ではない。

〔路線価地域〕	(正面路線価)	(奥行価格補正率)		(1㎡当りの価額)
	(X) 円	× 1.00	=	(Z) 円
〔倍率地域〕	(近隣の固定資産税評価額)			(1㎡当りの価額)
	(Y) 円/㎡	× 倍率	=	(Z) 円

注1. 路線価地域においては、

- ①側方及び裏面路線価の奥行価格補正率は1.00とし、(Z)に加算した。
- ②数種の路線価に面している場合は、単純平均した価格を用いた。
- ③間口狭小、不整形等の画地調整は行っていない。

2. 路線価又は倍率は、国税庁公表のH21年分「財産評価基本通達」による路線価又は評価倍率を用いた。

(理由)

- (1) 国税庁公表の路線価又は倍率による評価額は公示価格(≒時価)の約80%とされ、個別事情によるアローワンスが考慮されている。
- (2) 中古建物の敷地となつていて建物の取り壊し費用を用する土地もある。

[参考]

土地の7つの“時価”

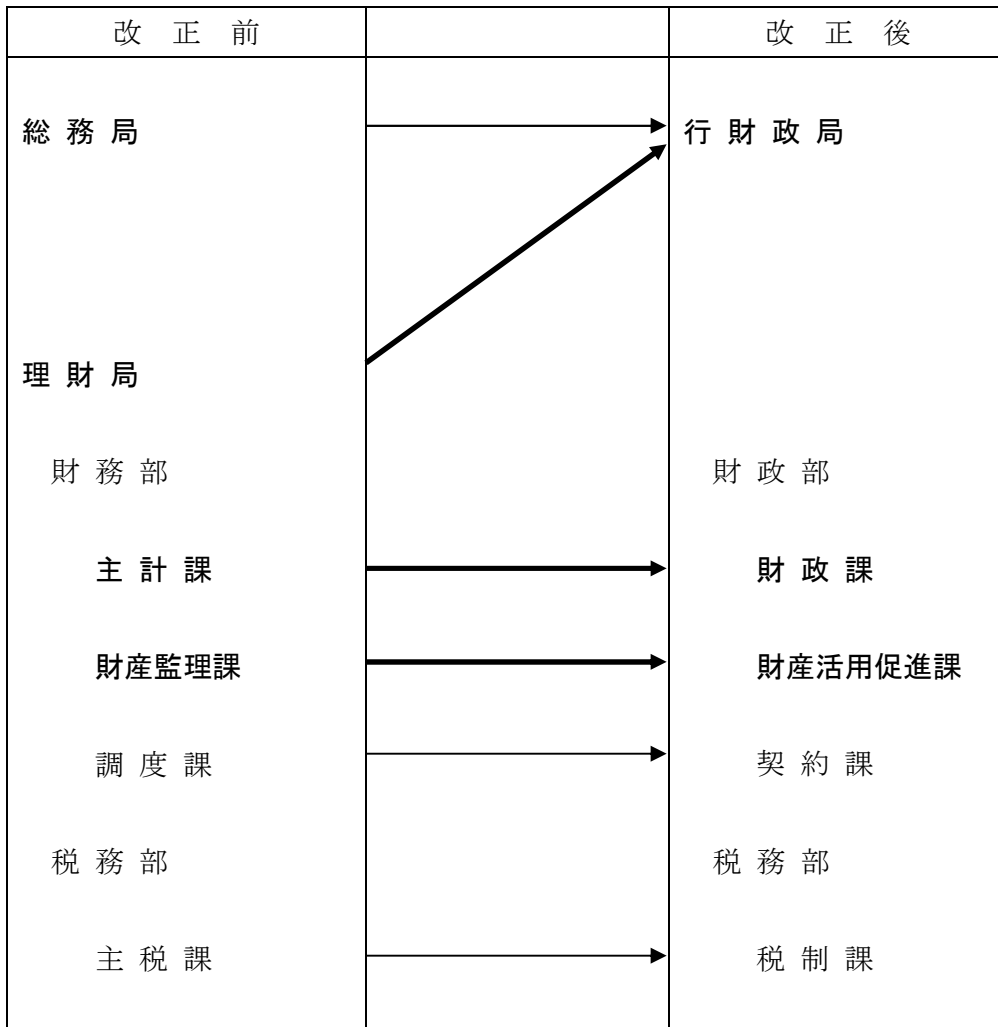
種類	根拠法令	決定者	評価者	評価時点	目安
実勢価格	—	売買当事者	—	—	—
公示価格	地価公示法	国土交通省	土地鑑定委員会	1月1日	(A) 100
基準地価格	国土利用計画法	同	都道府県知事	7月1日	(A) 100
路線価格	相続税法 (財産評価基本通達)	国税庁	土地評価審議会	1月1日	(B) 80
固定資産税評価額	固定資産税法	市・区・町・村	固定資産評価員	1月1日 (3年毎)	(C) 70
固定資産税課税標準額					
不動産鑑定士評価額	不動産の鑑定評価に関する法律	—	不動産鑑定士	随時	—

公示価格・基準地価格を100(A)とすると、路線価は(A)の80%、固定資産税評価額は(A)の70%とされている。

市の組織の変更

京都市では、H21年4月1日付で行政の組織に一部変更があり、当監査テーマである「公有財産」の担当が下図のように変更された。

従って、H20年度分の資料等の出典は旧「理財局・財務部・財産監理課」であったが、監査の資料請求や質問に対する回答は新「行財政局・財政部・財政課及び財産活用促進課」が主に対応した。



第2章 〔特定の事件Ⅰ〕 市有財産（不動産）の有効活用について

第1 外部監査対象の概要

Ⅰ 公有財産の範囲と分類

（Ⅰ）公有財産の範囲

自治法では、「財産」とは「公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。」とされている。また「公有財産」は「物権」と「財産権」とに区分され、更に〔図表2-1-1〕のように細分されている。（自治法第237条第1項、第238条第1項）

〔図表2-1-1〕

財	公	物 権	不 動 産	土 地	
				土地の定着物	建 物
産	有	財	特定動産	船舶・浮ドック・航空機等	
			（不動産・動産の）従物	エレベーター・冷暖房施設等	
			用益物権	地上権・地役権等	
		産	無体財産権	特許権・著作権等	
			有価証券	株券・債券等	
			出資による権利	出資金・出えん金等	
	産	財	不動産の信託の受益権	収益受益権・元本受益権等	
			物 品	地方公共団体に属する動産等・・・備品・動物・消耗品等 （現金、公有財産、基金に属する動産は除く）	
			債 権	金銭の給付を目的とする地方公共団体の権利 ・・・地方税・分担金・使用料等	
			基 金	地方公共団体が、条例に基づき特定の目的のために資金を積立、運用するもの・・・土地基金・財政調整基金等	

（出典：京都市）

この中で、当監査は「不動産」の「土地」（主テーマ）及び「建物」を対象とした。

(II) 公有財産の分類

公有財産は、〔図表 2-1-2〕のように「行政財産」と「普通財産」に区分され、「行政財産」は更に「公用財産」、「公共用財産」及び「予定公物」に区分される。(自治法第 238 条第 4 項)

〔図表 2-1-2〕

公 有 財 産	行 政 財 産	公 用 財 産	市が自ら直接使用する財産 例・・・市役所、まち美化事務所等の敷地及び建物
		公 共 用 財 産	市民が共同利用する財産 例・・・学校、市立病院等の敷地及び建物、公園、道路等
		予 定 公 物	将来、公用又は公共の用に供することと決定した財産 例・・・学校建設、病院建設のための予定敷地
	普 通 財 産	上記以外の財産	

(出典：京都市)

1 行政財産

行政財産は、法令に定められている場合を除き、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又は私債を設定することが禁止されている。(自治法第 238 条の 4 第 1 項)

2 普通財産

普通財産は、行政財産以外のすべての公有財産をいい、行政財産とは異なり、これを貸し付け、交換、売却等が可能である。(自治法第 238 条の 5 第 1 項)

II 市の公有財産の管理体制

1 公有財産に関する権限

市の公有財産（以下「市有財産」という。）に関する諸権限は、〔図表 2-1-3〕のとおりである。

〔図表 2-1-3〕

	取 得	管 理	処 分
一般財産	市 長 (各 局 室 区)	市 長 (各 局 室 区)	市 長 (行 財 政 局)
教育財産	市 長 (教育委員会事務局)	教 育 長 (教育委員会事務局)	市 長 (行 財 政 局)

（地方公営企業資産は除く）

注 1 一般財産とは、教育財産及び公営企業資産以外の財産である。

注 2 （ ）内は、取得、管理及び処分事務を行う局等である。

（出典：京都市）

2 市有財産の管理者

「京都市公有財産管理規則」では、市有財産の管理を次のように規定している。

京都市公有財産管理規則

第 3 章 管理

第 1 節 通則

（管理の事務）

第 9 条 行政財産を管理する事務は当該行政財産を事務事業の用に供する局等の局長等が行い、普通財産を管理する事務は主管局長（※）が行う。

2 前項の規定にかかわらず、主管局長は、公有財産の効率的運用及び管理の適正を図るために必要があると認めるときは、現に局等の事務事業の用に供していない行政財産その他の公有財産について、局長等を特に指定してその管理の事務を行わせることができる。

（公有財産の引継ぎ）

第 10 条 教育委員会及び局長等は、その所管に属する行政財産の用途が廃止されたとき（前条第 2 項の規定により指定を受けて局長等が引き続き当該財産の管理の事務を行うときを除く。）は、公有財産引継書を添え、当該財産を速やかに主管局長に引き継ぐものとする。教育委員会及び局長等がその所管に属する普通財産を主管局長に引き継ぐときも、同様とする。

(管理事務の調整)

第 11 条 主管局長は、公有財産の効率的運用及び管理の適正を図るために必要があると認めるときは、教育委員会及び局長等に対し、その所管に属する公有財産（土地又は建物の貸借に係る権利を含む。次条及び第 48 条から第 51 条までにおいて同じ。）について、資料の提出又は報告を求め、実地調査をし、及びその結果に基づいて必要な措置を求めることができる。

2 主管局長は、公有財産が行政財産又は普通財産のいずれかに属するかが明らかでないときは、これを判定する。

※ 監査人注. 「主管局長」は、H20 年度までは「理財局長」、H21 年度からは「行財政局財政担当局長」

上記を表にまとめると〔図表 2-1-4〕となる。

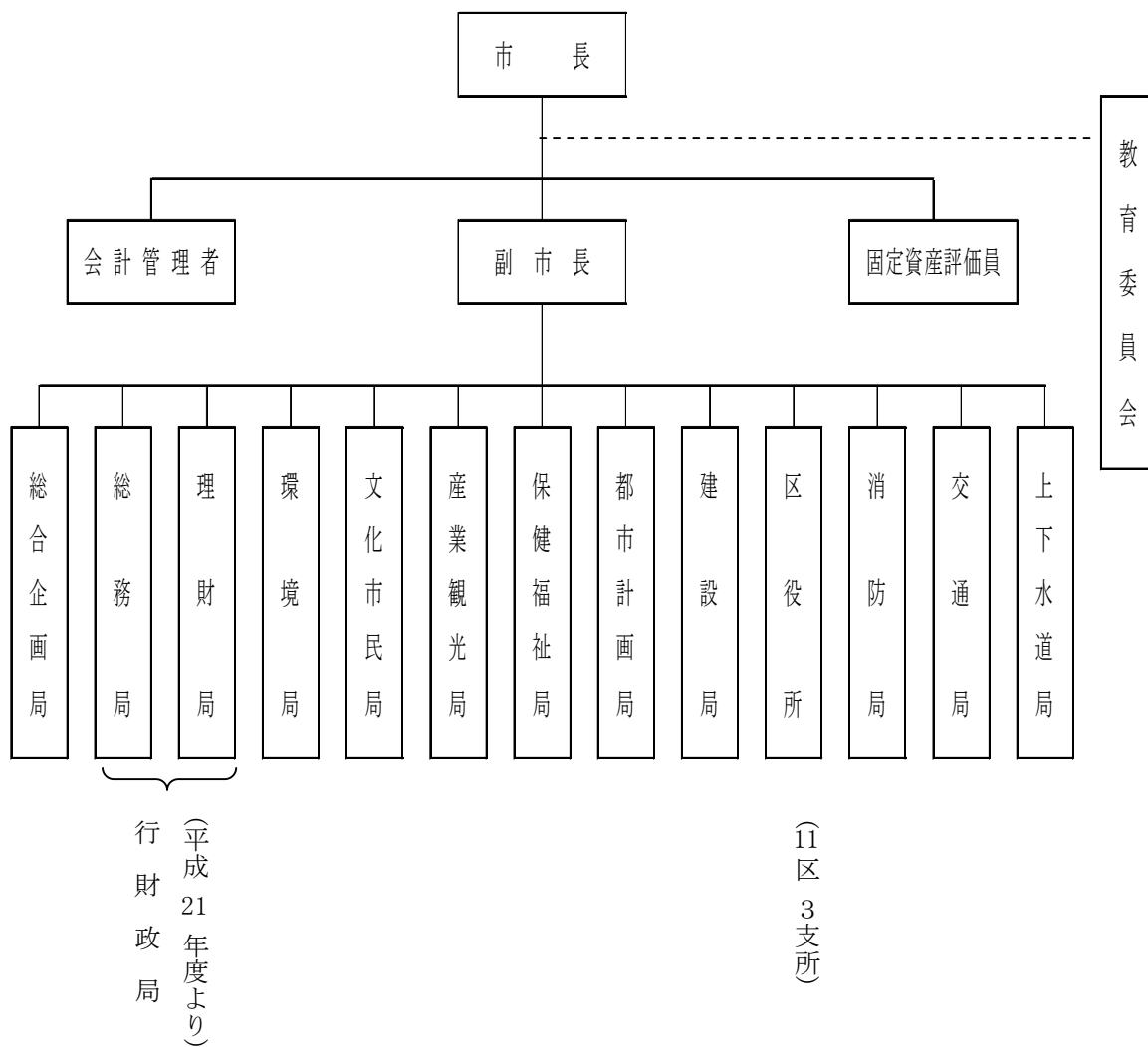
公有財産の管理者

(京都市公有財産規則)

〔図表 2-1-4〕

	行政財産 (公用・公共用・予定公物)	普通財産				
規則 第 9 条	<p style="text-align: center;">教育委員会 各局長等</p> <table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">(規則第 9 条 2 項) 事業の用に供して いない財産</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">(規則第 10 条) 用途が廃止されたと き</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">指定局長等</td> <td style="text-align: center;">(公共財産引継書) 主管局長</td> </tr> </table>	(規則第 9 条 2 項) 事業の用に供して いない財産	(規則第 10 条) 用途が廃止されたと き	指定局長等	(公共財産引継書) 主管局長	主管局長
(規則第 9 条 2 項) 事業の用に供して いない財産	(規則第 10 条) 用途が廃止されたと き					
指定局長等	(公共財産引継書) 主管局長					
規則 第 11 条	<p>公有財産の効率的運用及び管理の適正を図るために必要があるとき、</p> <div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <div style="margin-right: 10px;"> <p>主管局長 —</p> </div> <div style="border-left: 1px solid black; padding-left: 5px; margin-left: 10px;"> <p style="margin: 0;">資料提出又は報告 ← 教育委員会・局長等</p> <p style="margin: 0;">実地調査</p> </div> </div> <p>その結果に基づいて必要な措置を求めることができる。</p>					

3 市の機構（平成 21 年 3 月 31 日現在）



4 市有財産の帳簿管理

公有財産を適正に管理するため、以下の帳簿を備え付けている。

- (1) 公有財産台帳
- (2) 公有財産異動整理簿
- (3) 行政財産管理台帳
- (4) 普通財産管理台帳
- (5) 行政財産使用許可台帳
- (6) 行政財産貸付台帳
- (7) 普通財産貸付台帳
- (8) 行政財産使用承認台帳
- (9) 普通財産使用承認台帳
- (10) 不動産借受台帳

上記(1)の公有財産台帳は、市の財務会計システムの「公有財産管理システム」(以下「管理システム」という。)で管理している。

(2)～(10)は、「管理システム」に連動していないため、別途、帳簿を作成している。

また、「管理システム」から、以下の資料を抽出することができる。

- ① 公有財産台帳(土地・建物)
- ② 所在地順一覧(土地のみ)
- ③ 公有財産増減一覧(増減表及び異動明細(土地・建物))
- ④ 局別・財産別集計
- ⑤ 財産施設一覧

そして、「管理システム」上のデータをエクセルに変換し、町名コード順に並べ変えて「公有財産(土地・建物/町名コード順)一覧」が作成されているので、監査チームは、主に、この「一覧」を用いて監査を行った。

「公有財産台帳」及び上記「一覧」の様式は次のとおりである。

公有財産台帳（土地）

処理日：平成 年 月 日

所管局： 財産種別： 頁
 施設名称： 財産分類コード： 頁

所在コード	区	通り名	地番			地目	地積		登記		変更		前所有者			原始所管局	前所管局
			町名	通り名	町名		本番	枝番	枝々番	公簿	実測	原因	年月日	原因	年月日		

公有財産台帳（建物）

処理日：平成 年 月 日

所管局： 財産種別： 頁
 施設名称： 財産分類コード： 所在地： 頁

棟番号	図面番号	用途	構造	階数		床面積		建築年月日	建築価格（千円）	異動		沿革	登記
				地上	地下	木造	非木造			原因	年月日		

公有財産（土地／町名コード順）一覧

全市

1ページ

平成 年 月 日現在

所管局名	種別	町名コード	町名	本番	枝番	枝々番	公簿面積	実測面積	取得年月日	施設名称	財産分類コード

公有財産（建物／局コード順）一覧

1ページ

平成 年 月 日現在

所管局	施設名称	種別	棟番号	用途	代表所在地	床面積（木造）	床面積（非木造）	建築年月日	建築価格（千円）	階数（地上）	階数（地下）	財産分類コード

Ⅲ 実施した監査手続及び監査項目

当監査は、主に「公有財産（土地／町名コード順）一覧」に登録されている約55,000筆の土地の中から、公簿（又は実測）面積、施設名称等から監査を要すると判断した物件140カ所を抽出し、これに京都市土地開発公社の所有地61カ所の中から45カ所を加え、計185カ所を監査チームが5班で分担して視察し、問題点につき種々の監査手続を実施した。

その結果、当監査では次の各項目につき監査報告をすることにした。

監査報告の項目

	活用区分	公用財産	公共用財産	普通財産
I	市有財産の活用状況			
(I)	小中学校等	—	1. 小中学校の統合・閉校 2. 看護短大の閉校	—
(II)	公の施設（学校以外）	—	88種の施設	—
(III)	売却予定財産	—	—	1. 京都未来まちづくりプラン24件 2. その他 4件
(IV)	売却可能財産	—	5件	—
(V)	貸付財産	無償貸付け1件	—	無償貸付け1件
(VI)	買収財産	—	—	1件
(VII)	売却済財産	—	—	1. 51件 2. 用地買収の代替地売却1件
II	その他の不動産			
(I)	借受不動産			
(II)	部落有財産			
III	公有財産台帳の管理			