

平成25年度

包括外部監査の結果報告書

〔 概要版 〕

歳入免除等の財務事務等の執行について

(債権管理・資金助成事務を含む)

平成26年3月

京都市包括外部監査人

田 中 裕 司

第1章 包括外部監査の概要

1. 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

2. 選定した特定の事件（監査テーマ）

歳入免除等の財務事務等の執行について（債権管理・資金助成事務を含む）

3. 事件を選定した理由

京都市（以下、「本市」という。）においては、京都市市税条例（昭和15年9月18日条例第18号）において、第35条（市民税の減免）、第55条（固定資産税の減免）、第57条（非課税の固定資産等の申告）など、減免、非課税の手続を定めている。

また、京都市公有財産及び物品条例（昭和39年4月1日条例第39号）において、第2条第4項（使用料の減免）で行政財産及び第7条（貸付料の減免）で普通財産についての減免を定めている。本市では、平成23年4月より「債権回収促進策検討プロジェクトチーム」を設置し、平成24年7月「京都市債権管理及び回収に関する基本指針」を規定し、歳入確保策に注力しているところである。

地方自治法第232条の2は寄付又は補助について「公益上の必要性」を要求し、地方税法第6条は「公益」による課税免除・不均一課税を定めている。本市公有財産及び物品条例においても、「その他公益上又は管理上特に必要と市長が認める用に供されるとき。」（京都市公有財産及び物品条例第2条第4項第4号）と定め、市税条例は、「前各号に定めるものの外、市長が特に必要と認める固定資産に対しては、固定資産税を減免する。」（京都市市税条例第55条第1項第5号）と定めている。つまり、補助等、市税及び貸付料等ともに「公益」をメルクマールとして、公的資金を助成、歳入減免を実施しているのである。従って、歳入減免に公益性があるかどうかの判断をする必要があり、また、歳入減免は公的資金の助成と実質的な効果は変わらないため、制度的に重複していないかの検証をする必要もある。ここに、平成24年度の包括外部監査の結果を踏まえる意義を有するのである。

したがって、本市財政の健全化の取り組みを総合的に検証・評価するため、今回の監査の対象は、①平成17年度から実施されている市税軽減措置の整理合理化の状況、②本来、歳入とするべき市税、使用料及び貸付料の免除の実態及び③平成23年度から取り組みがなされている本市債権管理及び回収の状況等を横断的にとらえ、特定の事件として選定した。

4. 実施した外部監査の方法

(1) 監査の対象

- ① 市税の軽減措置
- ② 公有財産の使用料等の減免
- ③ 債権回収が対象となる。

(2) 監査要点

財務事務等の執行について、次の着眼点から監査を実施した。

- ① 正当性、必要性
- ② 有効性、効率性
- ③ 公益性
- ④ 公平性
- ⑤ 合規性

(3) 主な監査手続き

- ① 各局に、内容を検討した上で資料の提出を求め、提出資料の分析をする。
- ② 目的の設定からその効果の検証・評価に至るまでの一連の手続きが、関係法令及び諸規程に準拠して、適正に実施されているかを確認する。
- ③ 各監査要点の内容を確認するために所管課の担当者等への質問、関係書類の閲覧その他監査人が必要と認めた手続きを実施した。

5. 監査対象期間

平成 25 年度（自平成 25 年 4 月 1 日 至平成 26 年 3 月 31 日）

ただし、必要に応じて平成 24 年度以前の各年度も対象とする。

6. 包括外部監査の実施期間

平成 25 年 6 月 11 日から平成 26 年 3 月 12 日まで

7. 包括外部監査人補助者

弁護士	植村 弘樹	税理士	有田 耕介
税理士	小林 由香	税理士	寺本 和生

8. 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、本市と包括外部監査人及び補助者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。

第2章 市税に係る軽減措置

第1 市税の軽減措置の概要

租税の基本原則の一つに、公平の原則があるが、この公平の原則には応能原則と応益原則とがある。応能原則とは、所得、資産などの経済力に応じて公平に負担すべきとする考え方であり、応益原則とは、住民が受ける公共サービスからの受益に応じて公平に負担すべきであるという考え方である。いずれの原則においても、その負担は公平でなければならない。

しかし、地方税を一定の範囲のものに対して課税しないか、あるいは、課税を軽減するという事は、明らかにこの公平の原則と矛盾することになる。従って、公平の原則を害することによる弊害よりも、課税の軽減等の措置による利益が大きいときに、はじめて税の軽減等をすべきであって、個々の地方団体は、常にこの一般的な負担の公平と特定の政策目的の価値について、比較検討すべきである。

このように税の軽減措置とは、担税力に着目して減免する場合であっても、公平の原則に反してでも実施する必要があるかについて、十分な検討が必要になる。

(地方税務研究会編「地方税法総則逐条解説」参照)

1. 非課税

地方税法は、各税目について、それぞれ非課税の範囲を定めている。これらの非課税措置は、各種の政策目的（課税対象の公共性）、税制上の理由等により設けられているものであるが、これは、全国画一的に、一定の範囲のものに対して課税しないこととし、その限りで、地方団体の課税権を制約しているものである。

したがって、地方公共団体が、国に対して、地方税法が定める非課税の範囲について改正を求めることはあり得ても、地方税法が定める非課税の範囲内について独自に課税することは許されない。

2. 課税免除

課税免除は、地方税法第6条第1項に「地方団体は、公益上その他の事由に因り課税を不相当とする場合においては、課税をしないことができる。」と規定されており、個々の地方団体に対し、その独自の判断により、公益上その他の事由に基づいて、一定の範囲のものに対し課税しないことができることを認めているものである。つまり、課税という法律行為の要件の一部を除外することで、最初から納税義務を発生させない、課税決定しないで課税を免除する特段の措置であり、政策目的の観点から一定のものに課税しないことを意図したものである。すなわち、地方団体は、その地域における社会、経済生活の特殊事情を考慮して、その自主性に基づいて課税免除をすることが認められているのである。

法令上一般には課税されるものが一定の要件に該当する場合には、条例によって、課税しないことをいうことから、本来は地方団体による非課税であるというものである。

3. 不均一課税

地方税法において、課税標準あるいは税率の特例の規定がおかれているが、これらが各種の政策目的等に基づいて、全国画一的に地方団体の課税権を制約しているのは、非課税措置の場合と同様である。しかし、地方税法第6条第2項に「地方団体は、公益上その他の事由に因り必要がある場合においては、不均一の課税をすることができる。」と規定されており、不均一課税を認めている。

不均一課税は、特定の場合において、ある一定の人的範囲を限って、条例により一般の税率と異なる税率で課税することであり、地方団体は、公益上その他の事由を考慮して、課税免除をするほどの事由はないが若干の特例措置を講ずる必要があると判断した場合には、それに応じて、適当な不均一課税を行うことができる。

4. 減免

地方税法は、各税目において、天災その他特別な事情がある場合において、税の減免を必要と認める者その他特別の事情がある者に限り、条例の定めるところにより減免することができるとしている。(地方税法第73条の31等)

この税の減免は、地方税の納税義務者の担税力の減少その他納税義務者個人の事情に着目していったん発生した納税義務を減免することである。つまり、原則として賦課期日において納税義務は発生しており、この発生した納税義務について行政の配慮によりその全部又は一部を取り消すものである。

従って、減免制度と、課税免除・不均一課税制度は、税負担を軽減するとの側面では、同様の効果を有するものである。

しかし、税の減免は、納税義務者の担税力の減少その他個々の納税義務者の個別的事情を考慮して行われるものである点において、各種の政策目的、税負担の均衡等に着眼して、画一的に一定の範囲のものに課税しない課税免除とは異なる。

課税免除、減免の相違については、賦課決定の有無や納付の告知の有無等で理解できるが、課税免除も減免もそれを運用するのは市であり、市の意思によって実施される。

5. 課税免除、不均一課税を行う際の制約

前述したように、課税免除、不均一課税の措置による利益が公平の原則を害することによる弊害よりも大きいときに、はじめて行われるべきであるため、地方団体は、この負担の公平と政策目的の価値について常に比較検討しなければならない。

また、税目、課税客体、課税標準、税率その他賦課徴収に関しては、条例で定めることが求められていることから（地方税法第3条第1項）、課税免除、不均一課税を行う場合は、条例で定められることを要する。

この点、留意すべきことは、租税法律主義、課税要件法定主義の趣旨から（憲法第84条）、法律で、課税要件および租税の賦課や徴収に関する事項を政省令に一般的白紙的委任を行うことは許されず、委任の程度や基準と内容が法律で明確にされなければならないと解されていることである。課税免除、不均一課税の要件についても、条例が、首長が定める規則に一般的白紙的委任を行うことは許されないと解される。

6. 減免制度と納税猶予制度の相違点

- (1) 地方税法も、納税の猶予制度（徴収の猶予、換価の猶予、滞納処分の停止）を定めている（地方税法第15条～第15条の9）。

税は、担税力があることを前提として課されるものであり、全ての市民が納税義務を果たすことが、公平に資するといえる。

このため、収入・資産の状況に鑑み、納税することができないと認められる金額を限度として納税を猶予することを基本とする納税の猶予制度が定められている。

- (2) 納税義務の一部又は全部が消滅するとの点では、滞納処分の停止が3年間継続した場合の効果と、税の減免制度と共通している。

減税と納税猶予制度との間に、優先順位はないという考え方もあるが、税の公平な負担との原則の下では、一度発生した納税義務を、納税を伴わずに消滅させるのは納税の猶予制度の下、納入の期限を延長し、それでも納税できない場合とするのが基本となる。

税の減免制度は、3年間の滞納処分の停止を待たずに、一定の要件の下、納税義務を消滅させるものである。地方税法上、各税目において、「天災その他特別な事情がある場合において、税の減免を必要と認める者その他特別な事情がある者に限り、条例の定めるところにより減免することができる」といった定めにおいて（地方税法第323条等）、減免できる場合を限定している。

税の減免制度を考える上で、納税の猶予制度との均衡を考えることは、ひとつの要素となる。

第2 京都市市税の軽減等の概要

1. 市税の軽減等の規定と現状

(1) 個人の市民税

個人市民税は、地方税法及び市税条例を根拠として、京都市の区域内に住所を有する個人、又は家、事務所を所有するが区域内に住所を有しない者等に賦課される。個人市民税は、前年中の所得を基に本市が税額を計算し、賦課決定する。個人府民税と合せて、個人住民税と呼ばれている。

地方税法第295条によれば、均等割及び所得割が課税されないものを規定しており、市税条例第17条の3においても、均等割が課税されないものを規定している。

また、個人の市民税の減免については、市税条例第35条に詳細に定められている。

市民税の減免手続きについて、市民税の減免を受けようとする者は、普通徴収に係る者にあつては納税通知書を発した日から納期限までに、特別徴収に係る者にあつては直ちに減免を受けようとする事由を証明する書類を添付した申請書を市長に提出しなければならない。

(2) 法人の市民税

法人市民税は、法人税と同様に申告納税制度をとっており、地方税法第321条の8の規定により、法人税に係る申告義務のある法人は、当該申告書の提出期限までに、法人税額、法人税額を課税標準として算定した法人税割額、均等割額等必要な事項を記載した法人市民税の申告書を事業所の所在する市町村長に提出し、申告した税額を納付しなければならない。

京都市市税条例第18条では、公益社団法人又は公益財団法人をはじめとした6種類の法人等について、収益事業等を行わない場合は課税が免除されるとされているが、本市に課税免除の届出等の必要はない。従って、法人市民税についての手続や管理、事務を行う必要はないとしている。

(3) 事業所税

事業所税は、都市において必要となる道路、公園、上・下水道等の都市環境の整備及び改善に要する費用に充てるための目的税であることから、全ての市町村が課税するものではなく、その課税団体は地方税法に規定する団体に限られる（地方税法第701条の30、31）。

都市における行政サービスと企業活動との受益関係に着目し、これらの地域に所在する一定規模以上の事務所、事業所に対して税負担を課すものである。

事業所税においては、都市環境の整備及び改善に要する費用に充てるための目的税であることに鑑み、その創設の趣旨、目的、その性格からみて事業所税を課すべきではないと考えられる事業所等について、人的非課税・用途非課税の措置を講じている。

(4) 固定資産税

固定資産税は、地方税法により、固定資産（土地・家屋・償却資産）に対し、当該固定資産所在の市町村において課税すると定められており、毎年1月1日を賦課期日として、所有者に対してその固定資産の価格をもとに算定される税額を賦課するものである。

この固定資産税は、国、府、市が公用または公共の用に使用する固定資産、墓地、公衆用道路、保安林、及び宗教法人、学校法人等が固定資産を所有、または所有者が無償でこれらの団体にこれらの固定資産を使用させている場合で、法に定める本来の用途に供されているときは課税ができないとされる制度として非課税制度がある。（地方税法第348条）。また、固定資産税の課税標準の特例との形で、種々の軽減措置が設けられている。

この他、地方税法において固定資産税について減免が規定されており、貧困による生活の扶助を受ける者や天災等にあつた者を対象にしている。また、地域における社会経済生活の特殊事情などを考慮して自主性に基づき条例によって課税免除・不均一課税を行うことができるとされている（同法第6条）。

(5) 都市計画税

都市計画税は、市町村の区域の中で都市計画区域として指定されたもののうち、市街化区域に所在する土地及び家屋に対して課税する。

都市計画税の課税標準額は、固定資産税の課税標準額となるべき価格であり、賦課徴収についても、固定資産税の賦課徴収と合わせて行うこととされている。

本市においても、条例第222条において固定資産税について減免したときは、当該固定資産税に対する減免額の割合と同じ割合により減免されたものとする。

(6) 償却資産に係る固定資産税

償却資産に係る固定資産税は、前記(4)の固定資産税の中で、土地・家屋と並列で記載すべきであるが、別途項目を設けた。

償却資産とは、土地及び家屋以外の事業の用に供することができる資産で、その減価償却額又は減価償却費が法人税法又は所得税法の規定による所得の計算上損金又は必要な経費に算入されるもののうちその取得金額が少額である資産等以外をいう。

2. 市税の軽減等の見直しの経緯

京都市は、市税条例及び市税条例施行細則等の規定に基づき様々な課税免除や減免を行っている。

平成12年度の課税免除や減免の状況は下記に示すように、件数は15万件にものぼり、金額にして年間20億円にも達している。

課税免除・減免の状況（平成 12 年度）

（単位：件、千円）

税目	課税免除		減免		軽減税額	摘要
	件数	金額	件数	金額		
個人市民税	—	—	48,236	160,622	160,622	
法人市民税					(160,000)	推計
固定資産税	29,776	461,903	4,393	535,575	997,478	
都市計画税	28,020	87,333	38,659	540,822	628,155	
事業所税	—	—	264	146,316	146,316	
その他	700	1,568	2,111	148,392	149,960	
合計	58,496	550,804	93,663	1,531,727	2,082,531	

市税の軽減措置については、当初に設定されたその創設目的を踏まえ、その効果の検証と併せて、社会経済情勢の変化や政策目的との整合性、軽減措置の公共性・公益性、手段の妥当性から、常に見直しの要否を検討する必要がある。

京都市では、平成 14 年 7 月に「京都市税制研究会」から中間報告書「市税の軽減措置の見直しに関する提言」（以下、「中間報告書」という。）を受けたこと等により、市税全般についての軽減措置の見直しに向けた取り組みを進めてきた。

その結果、下記に示すように、平成 23 年度の課税免除や減免の件数は 20 万件にもなっているが、金額は年間 13 億円と減少している。

課税免除・減免の状況（平成 23 年度）

（単位：件、千円）

税目	課税免除		減免		軽減税額	摘要
	件数	金額	件数	金額		
個人市民税	—	—	86,586	602,461	602,461	
法人市民税	—	—	—	—	—	把握なし
固定資産税	55,807	339,988	2,890	119,692	459,680	
都市計画税	53,925	62,914	2,636	27,318	90,232	
事業所税	—	—	197	118,963	118,963	
その他	3,986	19,289	4,308	2,5284	44,573	
合計	113,718	422,191	96,617	893,718	1,315,909	

第3 包括外部監査の手法及び手続き

1. 市税の軽減等に関する考え方

地方税については、地方自治法第223条に「普通地方公共団体は、法律の定めるところにより、地方税を賦課徴収することができる。」と規定し、また、地方税法第2条に「地方団体は、この法律の定めるところによって、地方税を賦課徴収することができる。」と規定し、さらに、地方税法第3条に「地方団体は、その地方税の税目、課税客体、課税標準、税率その他賦課徴収について定をするには、当該地方団体の条例によらなければならない」と規定している。これらの法律から、地方団体には課税自主権が付与されているのであるが、それは議会が定立する規範によらなければならないという、厳格な租税法律主義をとっていることがわかる。

このように、市税の基本は租税法律主義によるため、租税を課す場合もこれを軽減する場合も行政庁に自由裁量権はなく、議会による条例等の法律によって決定されるべきである。

一般的に、税は公平の原則を基本としているが、軽減措置の利益の方が公平性よりも、価値が高い場合にのみに限定している。従って、租税を軽減する場合は公平性の観点からの十分な合理的理由が必要であると考ええる。

しかし、地方公共団体の行う課税免除や減免は、国が統一的に定めている軽減措置だけでは、軽減措置の利益が不十分であるということで、国の軽減措置に上乘せ等しているものである。

本市の場合、大変複雑な法体系を構成している。市税条例で課税免除や減免を定め、それを受けて、施行細則で具体的な軽減事項を定めているが、さらにそれを受けて、その他「市長が特に必要と認める場合」に実施できるとして、多くを通達で規定し、課税徴収事務を執行している。

租税の軽減措置自体が原則通りの課税によって生じる不合理を救済するための個別的、例外的な手段であることから、様々な事由や対象が存在し、それを通達により限定列挙するということは理解できるが、通達での運用が一般化することは、税務執行の透明性を損なう可能性が高くなるものである。可能な限り、納税者自身が軽減事由に該当するかどうかを判断できるような制度が必要である。

(地方税務研究会編「地方税法総則逐条解説」、本市「京都市税制研究会中間報告書」参照)

2. 具体的な監査の要点

上記の市税の減免に関する考え方を中心にして、公平性、公益性等を確認するため、次に掲げる視点で監査を行った。

(1) 正当性

課税免除、減免については、その時代の一定の政策目的を達成するために、市税条

例、細則、通達等で規定されたものであるが、その政策目的が今の時代にも必要かどうかは、その時代の社会情勢を勘案して、検討すべきものである。特に、本市の裁量により規定している減免等については、政策目的が失われていないかどうかを検証すべきである。また、軽減措置は、時限立法として適宜見直すことが適当である。

(2) 公益性

公益性とは、市税の減免等が公益の目的かということであり、市民にとって役に立つかということである。

(3) 公平性

公平性とは、市税の減免等が特定の者に限定されず、市民に広く機会があるかということである。

(4) 合規性

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項において、包括外部監査は、「財務に関する事務の執行」及び「経営に係る財務事務の執行」に関する監査を対象としているため、「財務に関する事務の執行」に関する監査が必要となる。

(5) その他

- ① 本市の軽減措置以前に、非課税等特別措置のような法レベルでも一定の軽減措置が取られているため、減免措置は上乘せ等するものとの認識だが、特に、本市において、法が定めるレベル以上の措置を採る必要があるのか
- ② 「京都市税制研究会中間報告書」で指摘された部分の再検討がされたか

3. 主な監査手続き

- (1) 減免等の実態の把握をした。
- (2) 各税目の減免等の法的根拠の検討をした。
- (3) 監査の対象となる減免等の個別的な抽出をした。(監査対象の抽出)
- (4) 抽出した事案等のチェック
抽出した事案の申請書類、実績報告書及び決算書等の書類を確認した。
- (5) 各所管課に関連資料の閲覧及び質問（ヒアリング）を順次実施した。
- (6) 監査結果
質問等を実施した結果、問題点を抽出し、「指摘事項」及び「意見」を述べた。

第4 監査結果

1. 監査結果の種類

監査の結果、共通している問題点を項目別にまとめ、「指摘事項」若しくは「意見」を述べた。

(1) 指摘事項について

「指摘事項」とは、今後本市において何らかの措置が必要であると認められる事項である。主に、合規性に関すること（法令、条例、要綱等に抵触する事項）となるが一部社会通念上著しく適切性を欠いていると判断される場合には、効率性、有効性等の観点からの結論も含まれる。

(2) 意見について

「意見」とは、指摘事項には該当しないが、効率性、有効性等の観点から、施設や事務事業の運営の合理化のために包括外部監査人として改善、見直しを要望するものであり、本市がこの意見を受けて何らかの対応をすることを期待するものである。

2. 個人の市民税

(1) 市税条例第35条の運用

① 市税の軽減の種類

市税条例第35条の標題は、「市民税の減免」である。税の減免の概念は、賦課後の納税義務者の担税力の減少その他納税義務者個人の事情に着目していったん発生した納税義務を減免するものである。

この点、本市では、市税条例第35条第2項は賦課時に適用し、市税条例第35条第1項は賦課した後に、減免事由が生じた場合に適用するとの運用を行っている。

課税免除・不均一課税は主に公益上の事由のある場合に適用されるものであり、減税は主に担税力が薄弱と認められる場合に適用されるのである。従って、市税条例第35条第2項の規定は、担税力が薄弱であるものに対する軽減措置であることから、減免により軽減すべきであるとしている。

しかし、税の賦課は賦課期日において、前年度の所得、障害者であることなどを考慮した上で、担税力があるとしてなされるものである。賦課時に考慮する要素を理由に、賦課期日に減免するというのは、課税免除・不均一課税と同じである。

また、課税資料から要件が判明している場合は申請書を要しないとされていることも（市税条例第35条第4項）課税免除・不均一課税と同様である。

【指摘事項】 市税条例第35条第2項は、「市民税の納税者が次の各号のいずれかに該当し」とあるのを「市民税の納税者が当該年度に係る賦課期日において、次の各号のいずれかに該当し」と改定することを検討されたい。

② 市税条例第 35 条第 2 項の「市長が必要があると認める場合」の要件等

ア 市税条例第 35 条第 2 項柱書は、「市民税の納税者が次の各号のいずれかに該当し、市長が必要があると認める場合においては、当該各号に掲げる金額を減免する。」との規定になっているが、本市の考え方は、判例においても特別の事由がある場合は市長の裁量によって減免を行う余地があるとされていることから、条例において「市長が必要があると認める場合」と規定し、施行細則等により減免を規定し適用することは地方税法の趣旨を逸脱しない限り適法ということである。

しかし、「市長が必要があると認める場合」の要件は、抽象的であり、どのような場合にこの要件に該当するのかが、一義的に明らかではない。

市税条例第 35 条第 2 項は、賦課日に減免するとの運用を行っており、実質的に賦課していない、税率を変更しているのと同様の状態にある。租税法律主義の要請、税率等は条例で定めて手続的事項等のみを規則で定めることができるとした地方税法第 3 条の定めから、本項の適用範囲は条例上で明確化することが望ましいことはいうまでもない。少なくとも、通知等ではなく、規則（施行細則）で可能な限り明確化すべきである。

イ また、市税条例第 35 条第 2 項 5 号は「前各号に掲げる者のほか、特別の事情がある者 市長が定める額」と規定している。

本市の考え方として、判例においても特別の事由がある場合は、市長の裁量によって減免を行う余地があるとされていることから、条例において「特別の事情がある者」と規定し、施行細則等により減免を規定し適用することは地方税法の趣旨を逸脱しない限り適法ということである。

しかし、租税法律主義の要請からは、必要性が生じた時点で条例化するのが本来である。また、減免は、賦課後に納税力が減少した者に対する軽減措置である。賦課後に納税力が減少した者についての基礎的な制度として納税猶予制度があり、同制度上、滞納処分の停止が 3 年間継続したときは、当該納税義務が消滅することされており（地方税法第 15 条の 7 第 4 項）、条例化を経ずに、市長裁量で行う必要性も高いとはいえない。

【指摘事項】 市税条例第 35 条第 2 項の「市長が必要があると認める場合においては」との要件は通知等ではなく規則（施行細則）において可能な限り具体的に定めることを検討されたい。

【意見】 市税条例第 35 条第 2 項第 5 号の「特別の事情がある者 市長が定める額」は削除することを検討されたい。

- ③ 実質的に課税免除・不均一課税として運用されている市税条例第 35 条第 2 項各号の減免の合理性について、

市税条例第 35 条第 2 項の個人市民税の減免は、「各号のいずれかに該当し、市長が必要があると認める場合においては、当該各号に掲げる金額を減免する。」と定められており、各号の適用順序を意識した定め方がされていない。

本市では、通知によって（市税条例施行細則ではない）、この点を市職員に対して明確にし、これに基づいた運用がなされているが、かかる基本的なことは、条例で明確にしておくべきことである。

【指摘事項】 市税条例第 35 条第 2 項各号の 2 つ以上に該当する場合、適用関係を条例等で明確に定められたい。

(2) 市税条例第 35 条第 2 項各号の減免

- ① 所得を基準にした実質的な非課税範囲の拡大、軽減税率の適用
 （市税条例第 35 条第 2 項第 3 号、4 号）

区分		減免率	均等割		所得割		計	
対象者			人員 (人)	金額(千 円)	人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)
3号	所得割 失格者	全免	34,789	104,365	0	0	34,789	104,365
4号	少額所 得者	均等割 5割減 所得割 3割減	7,078	10,617	7,075	2,465	7,078	13,082

平成 24 年度京都市税務統計書より

【意見】 本市独自の軽減制度について、妥当性を検討されたい。

- ② 勤労学生のみを対象とした非課税範囲の拡大制度（市税条例第 35 条第 2 項 2 号）

区分		減免率	均等割		所得割		計	
対象者			人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)
2号	勤労学生	全免	142	426	142	134	142	560

平成 24 年度京都市税務統計書より

【意見】 勤労学生について、市民税の軽減の見直しを検討すべきである。

③ 障害者・寡婦・寡夫・原子爆弾被爆者のみを対象とした軽減税率適用制度

(市税条例第 35 条第 2 項 1 号)

区分		減免率	均等割		所得割		計	
対象者			人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額(千 円)	人員 (人)	金額(千 円)
1号	障害者	5割	41,189	61,788	41,138	387,094	41,189	448,882
1号	65歳以上	5割						
1号	寡婦	5割						
1号	原資爆弾 被爆者	5割						

平成 24 年度京都市税務統計書より

【意見】 障害者（障害がある原子爆弾被爆者も含む）・寡婦・寡夫、障害のない原子爆弾被爆者について、市民税の軽減の見直しを検討すべきである。

(3) 市税条例第 35 条第 1 項各号の減免

① 失業給付受給資格者（市税条例第 35 条第 1 項 2 号）

区分		減免率	均等割		所得割		計	
対象者			人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)
2号	失業給付受 給資格者	全免	666	1,667	665	8,522	666	10,189
		5割減	1,637	2,013	1,636	24,060	1,637	26,073

平成 24 年度京都市税務統計書より

【意見】 失業給付受給資格者について、市民税の軽減の見直しを検討すべきである。

【指摘事項】 本都市税条例第 35 条第 1 項の「市長が必要があると認める場合においては」との要件は通知等ではなく規則（施行細則）において可能な限り具体的に定めることを検討されたい。

② 災害を受けた者（市税条例第 35 条第 1 項第 3 号）

区分		減免率	均等割		所得割		計	
対象者			人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)
3 号	災害を受 けた者	全免	35	73	35	1,942	35	2,015
		全免以外	36	35	36	1,252	36	1,287

平成 24 年度京都市税務統計書より

【意見】 依命通達の内容は、条例、又は規則（施行細則）で定めることを検討すべきである。

(4) 市税条例第 35 条第 1 項第 4 号の減免

市税条例第 35 条第 1 項第 4 号は、「前 3 号に掲げる者のほか、特別の事情がある者市長が定める額」との規定である。この規定は、第 1～3 号と同様の事情にあると市長が判断した場合に、市長が妥当と判断する減免率で減免してよい、との趣旨のように理解されるが、租税法主義の要請からして、条例にかかる規定が存在することは、望ましいものではない。

しかし、本市の考え方は条例において「特別の事情がある者」と規定し、施行細則等により減免を規定し適用することは地方税法の趣旨を逸脱しない限り適法である。

また、市税条例第 35 条第 1 項第 4 号に基づき、市税条例施行細則 4 条の 4 が定められているが、その第 1～4 号は、その妥当性は別にして、条例市税条例第 35 条第 1 項第 1～3 号と同様に対象者及び減免率を典型的に定めている。

このような規定は市長提案による条例案との形で議会の議決を経てしかるべきものであり、条例で明確に定めるべきである。

【意見】 第 35 条第 1 項第 4 号「前 3 号に掲げる者のほか、特別の事情がある者 市長が定める額」は削除し、市税条例施行細則 4 条の 4 の規定を、条例で規定することを検討すべきである。

① 失業者（市税条例施行細則第 4 条の 4 (1)）の妥当性

区分		減免率	均等割		所得割		計	
対象者			人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)
4 号		全免	528	1,302	527	7,276	528	8,578
		5 割減	743	900	745	11,148	745	12,048

平成 24 年度京都市税務統計書より

【意見】 失業給付受給資格者でない失業者等について、市民税の軽減の見直しを検討すべきである。

② 所得減少者（市税条例施行細則第4条の4(2)）

区分		減免率	均等割		所得割		計	
対象者			人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)
4号	所得減	5割減	14	19	14	189	14	208
	少者	3割減	5	4	5	47	5	51

平成24年度京都市税務統計書より

【意見】 所得減少者について、市民税の軽減の見直しを検討すべきである。

③ 死亡による納税義務承継者（市税条例施行細則第4条の4(3)）

区分		減免率	均等割		所得割		計	
対象者			人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)
4号	納税義務	全免	34	80	34	1,156	34	1,236
	承継者	5割減	14	17	14	486	14	503

平成24年度京都市税務統計書より

【意見】 死亡による納税義務承継者について、担税力がない場合は滞納処分
の停止による納税義務の消滅で救済できる側面もあり、速やかに市
民税の軽減について廃止を含め検討すべきである。

④ 中国残留邦人等（市税条例施行細則第4条の4(4)）

区分		減免 率	均等割		所得割		計	
対象者			人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)	人員 (人)	金額 (千円)
4号	中国残留邦人	全免	0	0	0	0	0	0

平成24年度京都市税務統計書より

【意見】 規則（市税条例施行細則）ではなく、条例で定めることを検討され
たい。

3. 法人の市民税

(1) 課税免除に該当する法人の管理

市税条例第 18 条に該当する公益社団法人・公益財団法人、NPO 法人、認可地縁団体、団地管理組合法人、マンション建替組合及び防災街区整備事業組合の種類の人について、収益事業を行わない場合は、法人市民税の均等割の課税が免除されることになっている。

しかし、本市ではこれらの法人に対しては、課税要件に該当せず、申告納税義務が生じていないため、法人の実態や法人数も把握していない。

【意見】 市税条例第 18 条に該当する 6 種類の法人について、課税免除であることから何の管理も必要ないのではなく、積極的に実態の把握ができるような体制を構築するよう検討されたい。

(2) 休業法人に対する均等割の課税

市内に事務所又は事業所を有する法人は、均等割額及び法人税割額の合算額が課税されるが、法人税割が課されなくても、市内に事務所又は事業所を有していれば、均等割が課税される。しかし、休業法人については均等割も課税されない。

法人に対する課税については、法人の課税対象要件である事務所又は事業所に該当するかどうかにより判断される。

【意見】 本市独自で、休業法人についての適正な課税がされるような体制を構築するよう検討されたい。

4. 事業所税

事業所税の減免について、特定の社団法人が開設する老人保健施設については「個別減免」として減免となっている。(平 12・5・15 市長決定)

【指摘事項】 特定の社団法人が開設する老人保健施設についての減免に係る規定ではなく、制度としての減免規定を検討すべきである。

5. 固定資産税

本市の固定資産税は課税免除(市税条例第 41 条)と、減免規定(市税条例第 55 条)に基づくものの二本立てになっているが、その対象は地方税法上、全国一律に非課税とはされていないものである。

また、これらは次のように、市長裁量による課税免除及び減免が存在している。

- ① 議会が制定する条例において、課税免除、減免ともに、例示列举したもの以外に、市長裁量を認める規定となっている。
- ② 市長が定める市税条例施行細則においても、例示列举以外に、市長裁量を認める規定となっている。
- ③ 細則の市長裁量の対象となる固定資産について「市税の課税減免及び減免に関する要綱」において、「次の各号のいずれかに該当するもの」との形式で定められている。
- ④ さらに、本市では、市長決定された助役・副市長名の個別通達に基づく課税免除及び減免を行っている。

(1) 市税条例による課税免除

市税条例第 41 条第 2 項は、公益上その他の事由により市長が課税を不相当と認める固定資産の課税免除を規定しているが、この規定に基づき、市税条例施行細則第 4 条の 5 で課税免除できる場合を定めている。しかし、このように市長裁量で課税免除を行うことは、必要最小限の範囲であるべきである。

【意見】 市税条例第 41 条第 2 項は、租税法律主義の観点から削除し、市税条例施行細則第 4 条の 5 の各号の課税免除については、条例で規定することを検討すべきである。

(2) 市税条例施行細則による課税免除

- ① 第 1 号「本市の区域内の一部の地域において専ら直接当該地域の公共の用に供される集会所又は公会堂その他の建物及びその敷地」

課税免除額の明細

(単位：千円)

区分	土地		家屋		償却資産	計
細則 1 号	45,142	53,100 件	53,299	13,588 件	—	98,441

平成 24 年度京都市税務統計書より

【指摘事項】 課税免除によるべきか、施設名及び利用条件等の問い合わせ先を公表する補助金によるべきかを検討されたい。

- ② 第 2 号「児童公園，児童遊園その他これらに類するもの(有料のものを除く。)」

課税免除額の明細

(単位：千円)

区分	土地		家屋		償却資産	計
細則 2 号	34,599	16,778 件	362	3 件	-	34,961

平成 24 年度京都市税務統計書より

【意見】 当課税免除は範囲を改めて検討し、本市としての統一的な方向性及び役割分担を明確にし、施設名及び利用条件等の問い合わせ先を公表する補助金を交付する方法も検討されたい。

③ 第3号「社会事業的収容施設その他の公共の用に供する固定資産」

課税免除額の明細 (単位：千円)

区分	土地		家屋		償却資産	計
細則3号	3,212	83件	3,451	60件	-	6,663

平成24年度京都市税務統計書より

【指摘事項】 当課税免除の廃止を検討し、本市として、真に支援の継続が必要と考えるのであれば、支援対象の公表を前提とする補助金を交付するなどの方法を含め、あり方を検討されたい。

④ 第4号「公共用アーケード」

課税免除額の明細 (単位：千円)

区分	土地	家屋	償却資産	計
細則4号	-	-	2940	2,940

平成24年度京都市税務統計書より

【指摘事項】 課税免除ではなく、補助金を交付するなど、あり方を検討されたい。

⑤ 第5号「学校法人以外の者がその設置する私立の特別支援学校又は幼稚園において直接保育又は教育の用に供する固定資産」

課税免除額の明細 (単位：千円)

区分	土地		家屋		償却資産	計
細則5号	3,990	14件	859	27件	-	4,849

平成24年度京都市税務統計書より

【指摘事項】 本号の課税免除については、その必要性を検討されたい。

⑥ 第6号「私立学校法第64条第4項に規定する法人がその設置する寄宿舎で学校教育法第134条第1項の各種学校に係るものにおいて直接その用に供する家屋及びその敷地

課税免除額の明細

(単位：千円)

区 分	土 地		家 屋		償却資産	計
細則 6 号	583	6 件	3,997	3 件	-	4,580

平成 24 年度京都市税務統計書より

【指摘事項】 本号の課税免については、必要性を検討すべきである。

- ⑦ 第 7 号「消防法第 21 条第 1 項の規定により指定された消防水利の用に供する土地（消防水利の指定に伴い現実に使用収益することができない土地を含む。）及び償却資産並びに専ら消防団の用に供する固定資産」

課税免除額の明細

(単位：千円)

区 分	土 地		家 屋		償却資産	計
細則 7 号	5,819	120 件	1,851	135 件	8	7,678

平成 24 年度京都市税務統計書より

【指摘事項】 本号によって課税免除となっているものの全てについて、消防水利が存続しているかも含め、調査を行うことを検討されたい。

【指摘事項】 課税免除ではなく、必要であれば、オープンな議論に適した補助金制度で、運用することなどを検討されたい。

- ⑧ 第 8 号「労働組合」

課税免除額の明細

(単位：千円)

区 分	土 地		家 屋		償却資産	計
細則 8 号	8,767	54 件	2,253	36 件	-	11,020

平成 24 年度京都市税務統計書より

【指摘事項】 最小限の広さを超えた供与部分の固定資産税の課税免除は妥当ではない。課税免除をすべきかどうか検討をすべきである。

- ⑨ 第 9 号「文化財保護法の規定により国宝又は重要文化財として指定されたもの（公開の用に供するものに限る。）の保管又は観賞の用に供する家屋及びその敷地並びにやま、ほこ、みこし及びこれらに付属するものの保管の用に供する家屋及びその敷地」

課税免除額の明細

(単位：千円)

区 分	土 地		家 屋		計
細則 9 号	17,832	64 件	2,888	104 件	20,720

平成 24 年度京都市税務統計書より

- 【指摘事項】** 一定の合理性は存在するものと考えられるが、保管に要するスペースが占める割合など、現実の使用実態の如何にかかわらずに、家屋及びその敷地のすべてを課税免除している事例が存在し、その様な取扱い認めていると読める通達が存在する現状は、当課税免除の廃止を含めて、見直しを検討されたい。

⑩ 第 12 号「前各号に掲げるもののほか、市長が特に必要と認める固定資産」

課税免除額の明細

(単位：千円)

区 分	土 地		家 屋		償却資産	計
細則 12 号	23,390	49 件	50,073	71 件	195	73,658

平成 24 年度京都市税務統計書より

- 【意 見】** 本課税免除の見直しを検討し、支援対象の公表を前提とする補助金を交付するなどの方法を含め、あり方を検討されたい。
補助金等によることが適切でないものに限って、条例で具体的な要件を定めて、課税免除することを検討されたい。

(3) 基本通達による課税免除

① 基本通達 1 号の課税免除について

社団法人京都府防犯協会連合会がその用に供し、かつ所有する固定資産

- 【指摘事項】** 本課税免除の廃止を検討されたい。

② 基本通達 2 号の課税免除について

大江能楽堂、金剛能楽堂、観世会館、河村能楽堂又は嘉祥閣において専ら能楽の用に供する固定資産

- 【指摘事項】** 当能楽に係る施設に対しては、固定資産税の課税免除ではなく、財政支援が必要な場合には、補助金等によることを検討すべきである。

③ 基本通達 3 号の課税免除

財団法人日本基督教青年会同盟, 財団法人南葵育英会, 財団法人海の星学寮, 財団法人真宗大谷育英財団, 宗教法人真宗仏光寺派, 財団法人京都「国際学生の家」, 財団法人大分県奨学会又は財団法人奥山育英会が学生生徒の用に供し, かつ, 所有する寄宿舍及びその敷地

【指摘事項】 運営主体の公益性や寮費等について、準ずるといいうるだけの制度的担保が存在しておらず、廃止を含めて検討されたい。

④ 基本通達 4 号の課税免除について

警察共済組合が所有し, かつ, 警察署長公舎の用に供する住宅及びその敷地 (京都府との間において譲渡することが取り決められているものに限る。)

【指摘事項】 京都府が非課税となる対応を取っていない以上、本号課税免除は廃止を含め検討されたい。

⑤ 基本通達 5 号の課税免除について

京都キリスト教青年会、京都キリスト教青年会維持財団又は日本キリスト教青年会同盟維持財団が所有し、かつ、直接財団法人京都キリスト教青年会の用に供する固定資産及び京都基督教女子青年会財団又は京都基督教女子青年会が所有し、直接京都基督教女子青年会の用に供する固定資産

【指摘事項】 当該固定資産の用途について、収益的なものにも使用されている可能性があり、また、他の公益法人及びその他の団体と比較しても Y M C A だけを特別扱いしているようでもあり、合理性はないため、本号課税免除は廃止を含め検討されたい。

(4) 個別通達による課税免除

① 個別通達 東本願寺東山浄苑に係る固定資産税の課税免除について

財団法人本願寺維持財団が所有し、納骨堂、本堂、及び管理棟の用に供する家屋及び宗教法人東本願寺が所有し、かつ、財団法人本願寺維持財団が納骨堂、本堂及び管理棟の敷地の用に供する土地

【指摘事項】 東本願寺東山浄苑に係る固定資産税の課税免除は、過去の手続の面から問題があるといわざるをえず、課税免除の存廃を含めて検討されたい。

- ② 個別通達 向島ニュータウン内の中央公園及びその周辺歩道に係る固定資産税の課税免除について（課税免除の対象となっているのは、トイレのみ）

【指摘事項】 本市の外郭団体である京都市住宅供給公社が整備したニュータウン内にあるトイレのみを特別扱いすることの合理性に疑問があるため、当課税免除規定の廃止の検討をされたい。

- ③ 個別通達 向島学生センターに係る固定資産税の課税免除について

【指摘事項】 本個別通達は、本市の外郭団体である京都市住宅供給公社所有の向島学生センターに係る固定資産税を課税免除とする内容となっているが、同様の事業を行う他の団体も課税免除を受けられるような規定とすることも含め、見直しを検討されたい。

(5) 市税条例による減免

地方税法第 367 条では、天災にあった者等や貧困による生活の扶助を受ける者等に限って、市税条例に定めに従って減免できるとしている。

その市税条例では、市税条例第 55 条では、固定資産税の減免について、第 1 号から第 5 号までの減免を定めている。

市税条例第 55 条第 1 項第 5 号の減免

「前各号に定めるものの外、市長が特に必要と認める固定資産」に対しては、固定資産税を減免する。

【指摘事項】 租税法律主義の観点から、減免類型は条例で定めるよう検討すべきである。

(6) 市税条例施行細則による減免

- ① 市税条例施行細則第 4 条の 6 第 1 号の減免

減免額の明細

(単位：千円)

区 分	土 地		家 屋	償却資産	計
細則 4 条の 6 第 1 号	1,708	877 件	-	-	1,708

平成 24 年度京都市税務統計書より

【指摘事項】 本号の減免は、実質的には減免ではなく、不均一課税となっている。不均一課税であれば、条例で定めることを検討されたい。

② 市税条例施行細則第4条の6第3号の減免

減免額の明細

(単位：千円)

区 分	土 地		家 屋		償却資産	計
細則4条の6第3号	23,103	280件	6,000	544件	1,440	30,543

平成24年度京都市税務統計書より

【意見】 当号の減免について、当初の減免額は、2分の1相当額であったが、ある時期から3分の2相当額に変更になったが、実質的に不均一課税であるため、条例等での決定を経る必要がある。今後、変更する場合には、条例等で行われたい。

③ 市税条例施行細則第4条の6第7号の減免

減免額の明細

(単位：千円)

区 分	土 地		家 屋		償却資産	計
細則4条の6第7号	12,666	20件	19,800	5件	9,804	42,270

平成24年度京都市税務統計書より

【意見】 市税条例施行細則で定めず、通達で減免することに合理的な理由は見いだせないため、当号に該当する全てのものについて、減免の廃止を含めて検討をされたい。

(7) 基本通達による減免

光華寮舎（基本通達第3条第1号）の用に供する固定資産 税額の全部

【指摘事項】 国設置の寄宿舎の費用は当該国が負担すべきものであり、中華民国又は中華人民共和国の寄宿舎のみを対象として、実質的に課税免除することに合理性はない。
光華寮舎の用に供する固定資産に係る減免については、廃止も含めて検討されたい。

【指摘事項】 本市の京都市土地開発公社についての説明どおりであれば、もはや必要のない規定であり、廃止を検討されたい。

(8) 個別通達による減免

① 京都府看護協会研修センターに係る固定資産税の減免について

(平11・10・7理税主第32号 左京区長あて副市長名)

【指摘事項】 担税力が薄弱な状況にない公益社団法人京都府看護協会に対する、個別通達による減免よりは、市税条例施行細則における課税免除としての検討をすべきである。

② 京都エミナースに係る固定資産税の減免について

(平 21・3・30 理税主第 94 号 西京区長あて副市長名)

【指摘事項】 何故本市が購入の条件として、京都エミナースに係る固定資産税の減免を実施したのか明らかなでないが、公益性の面からも問題が残る。よって、本個別通達による減免については、廃止の検討をすべきである。

(9) 宗教法人の所有するガレージ

梨木神社については新聞報道(平成 25 年 9 月 11 日)で有料駐車場の存在を知り、課税漏れがあったことが分り、現在は課税しているとのことである。

これ以外の神社・仏閣等の宗教法人にも有料駐車場課税漏れがないか、確認の必要がある。特に、比較的小規模の神社・仏閣の有料駐車場は把握しにくいところである。

【意見】 本市では非課税の物件については管理していないとのことであるが、課税漏れをなくすためにも、管理の必要がないとしている非課税の物件について、情報収集するなどの管理を検討すべきである。

(10) その他見直しによって課税軽減された固定資産

具体的な軽減については、平成 15 年度から平成 24 年度に至るまで順次固定資産税の軽減の見直しを実施してきた。取りやめた理由を所管課に確認したところ、当資産が消滅したという以外に、次に掲げる理由が大変多く見られた。

- ① 類似の固定資産の取扱いとの均衡を図るため
- ② 当初の政策目的のために実施したが、所期の目的は既に達成されたため
- ③ 固有の理由により減免する理由に乏しいため
- ④ 要件に該当しないことを確認したため

【意見】 固定資産税の軽減措置のなかには、社会情勢の変化により固定資産税を軽減する必要性が希薄になってきているもの、特定の政策目的があって導入されたものの役割を終えていると認められるもの、固定資産の利用状況の変化などが制度に反映されなくなったもの、類

似の固定資産の取扱いと比較して不公平となったもの、税の減免ではなく補助金等の税以外の手段によることが適当と考えられるものが認められる。

これらの軽減措置の持続的な検討をされたい。特に市長裁量で課税軽減された制度の見直しの検討をされたい。

6. 償却資産に係る固定資産税

- (1) 伏見大手筋商店街振興組合所有の「からくり時計」に係る固定資産税の課税免除について
(平 5・2・9 伏見区長あて助役名)

【指摘事項】 伏見大手筋商店街振興組合所有の「からくり時計」に係る固定資産税の課税免除は、個別の通達ではなく、規則として規定することを含め、見直しの検討をするべきである。

- (2) 独立行政法人科学技術振興機構（J S T）に係る固定資産税の減免について
(平 22・9・28 市長決定)

【指摘事項】 国に対して必要な照会等を行った上で、課税の要否を改めて判断されたい。

第3章 公有財産の使用料等の減免

第1 公有財産の使用料等の減免の概要

1. 公有財産の範囲

地方公共団体の公有財産は法律上地方公共団体が有する財産のうち不動産、船舶等の特定動産、エレベーター等の従物、地上権等の用益物権、特許権等の無体財産権、有価証券、出資による権利及び不動産の信託の受益権の8項目とされ、物品、債権及び基金は除かれている（地方自治法第238条第1項）。これは債権等とは異なる管理体制を確立し責任関係を明確にする必要があるからである。

2. 公有財産の分類

公有財産は、行政財産と普通財産に分類した上で（地方自治法第238条第3項、第4項）、適切な管理を行うことが求められている。

公有財産の分類

公有財産	行政財産	公用財産	市が自ら直接使用する財産 (市役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 (学校、市立病院等の敷地及び建物、 公園、道路等)
		予定公物	招来、公用又は公共の用に供することと決定した財産 (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	

3. 公有財産の管理の概要

- (1) 行政財産は、原則、貸付け、交換、売り払い、譲与又は私権の設定が禁止されており、これに違反する行為は無効とされている（地方自治法第238条の4第1項、第6項）。例外的に、「当該財産の用途又は目的を妨げない限度において」、貸し付け又は私権の設定（以下、「貸付け等」という。）や、目的外使用許可の対象とすることができる（地方自治法第238条の4第2項、第7項）。
- (2) 行政財産の目的外使用許可とは、私法上の賃貸関係（普通財産の貸付）ではなく、使用許可という行政処分であり、公法上の関係である。この許可による使用については、借地借家法は適用されない。

(3) 行政財産の貸し付け又は私権の設定とは、行政財産の貸付け又は行政財産である土地への地上権若しくは地役権の設定である。なお、「貸し付け」には、一般論としては、賃貸借（有償の貸し付け）のみならず使用貸借（無償の貸し付け）も含むとされている。

(4) 普通財産の管理・処分

普通財産は、貸付け、交換、売り払い、譲与、出資の目的とすること、又は私権の設定を行うことなどができる（地方自治法第 238 条の 5 第 1 項）。

普通財産の場合、その存在意義が、主に管理又は処分から生じた収益をもって、間接的に行政目的の達成に寄与させる財産であり、行政財産と異なって貸付け、交換、売却等の処分を行うことができる。

(5) 貸付料・使用料の徴収と公益性・公平性の原則

① 貸し付けの公平性

自治体が行う契約事務の執行は、公正を第一義とし、機会均等の理念に最も適合し、かつ経済性を確保する必要がある。このため、地方自治体が行う売買、賃貸、請負その他の契約は、一般競争入札が原則とされている（地方自治法第 234 条）。

② 行政財産及び普通財産の貸し付けについて

条例又は議会の議決による場合でなければ適正な対価なくして貸し付けることはできないと定められている（地方自治法第 237 条第 2 項）。

これは、適正な対価でなければ財政運営上多大な損害を蒙りかねないのみならず、特定の者の利益のために運営が歪められることともなり、ひいては住民の負担を増大させ、また、地方自治を阻害する結果となる恐れがあるからである。

③ 行政財産の目的外使用許可について

条例で定めた使用料を徴収することができるものと定められている（地方自治法第 225 条、第 228 条）。

使用料を徴収する際は市民に対して公平でなければならず、もし仮に一部の者についてのみ、使用料を減免する場合は、公平の原則を上回る公益性が存在する必要がある。

また、「できる」ということになっているが、(6) の貸し付けの場合には条例又は議会の議決による場合でなければ、適正な対価なくして貸し付けることはできないと定められていることを、十分に考慮する必要がある。

第2 京都市の公有財産の使用料等の減免

1 公有財産の使用料等の減免の推移

公有財産のうち不動産（期間が1年未満のもの等を除く。）貸付料及び使用料（以下、「使用料等」という。）につき平成19年度から平成24年度までの集計した本来額から収入金額を差し引いた金額の推移は、下表のとおりである。

論理的には本来額から収入金額を差し引いた金額は減免額となる。しかし、本市では所管課からの報告に基づき財産活用促進課が一覧表を作成しているが、報告漏れ、本来額の算定がされていないなどの例があり、正確な情報を示していない。平成24年度については財産活用促進課で固定資産税路線価等を参考に本来額を試算しており、本来額、収入金額、本来額と収入金額ともに概ね正確である。

結果、本市の公有財産の貸付料及び使用料の減免規模が年間23億円を超えていることが初めて明確になった。

使用料等の本来額から収入金額を差し引いた額の推移

（単位：千円）

年度	行政財産に係る 目的外使用許可			普通財産に係る 貸付け		
	本来額	収入金額	減免額	本来額	収入金額	減免額
平成 19年	445,094 一部空欄	261,285	183,809	1,033,532 一部空欄	385,208	648,323
平成 20年	436,880 一部空欄	238,217	198,663	— 集計なし	434,654	—
平成 21年	—	287,759	—	1,071,593 一部空欄	649,480	422,113
平成 22年	725,227 一部空欄	394,540	330,687	1,726,628 一部空欄	689,728	1,036,900
平成 23年	(958件) 809,347 一部空欄	419,043	390,304	(362件) 1,769,609 一部空欄	687,116	1,082,493
平成 24年	(1,022件) 871,558 空欄なし	405,063	466,495	(410件) 2,643,532 空欄なし	753,662	1,889,869

行政財産の目的外使用許可、普通財産の貸付けに関する調査票より

2 公有財産の使用料等の減免の概要（平成 24 年度）

（1）全額免除と一部免除

行政財産の目的外使用許可にかかる本来の使用料の 54%が減免の対象となっており、普通財産の貸付けにかかる本来の貸付料の 71%が減免対象となっている。

両者併せて、本来額のうち、収入しているのは 33%、54%が全額免除され、13%が一部免除として免除されている。全額免除の割合が半数を超えている。

公有財産明細表（平成 24 年度）

	行政財産（円）	普通財産（円）	計（円）	割合
本来	871,558,922	2,643,532,077	3,515,090,999	100%
収入	405,063,686	753,662,349	1,158,726,035	33%
減免	466,495,236	1,889,869,728	2,356,364,964	67%
免除	406,644,373	1,500,065,006	1,906,709,379	54%
軽減	59,850,863	389,804,722	449,655,585	13%

（2）減免等の対象

減税等の対象物別一覧表

	行政財産		普通財産		計	
	（千円）	割合	（千円）	割合	（千円）	割合
減免計	466,495	100%	1,889,870	100%	2,356,365	100%
免除	406,644	87%	1,500,065	79%	1,906,709	81%
土地建物	16,241	3%	213,693	11%	229,933	10%
土地	86,030	18%	791,810	42%	877,840	37%
建物	304,374	65%	494,562	26%	798,936	34%
軽減	59,851	13%	389,805	21%	449,656	19%
土地建物	0	0%	93,282	5%	93,282	4%
土地	32,078	7%	290,095	15%	322,173	14%
建物	27,773	6%	6,428	0%	34,201	1%

3 減免に関する法規範

（1）地方自治法

公有財産の使用料等については、地方税の場合とは異なり、法律上、条例又は議会の議決による場合でなければ、適正な対価なくして貸し付けることはできないと定められているにとどまり（地方自治法第 237 条第 2 項）、減免できる場面について明確に定めた規定は存在しない。

(2) 条例

本市では、京都市公有財産及び物品条例（以下、「公有財産条例」という。）を定めている。

- ① 公有財産条例では、まず、行政財産の目的外使用許可を行った場合に使用料を徴収すること、使用料及び普通財産の貸付料を定めるに当たっての考慮要素が定められている（公有財産条例第2条、第7条）。

また、公有財産条例上、不動産の無償使用は免除の枠組みで行われることとなる。

- ② 使用料・賃料の減免規定

公有財産条例では、現状、行政財産の目的外使用許可を行った場合に使用料を減免できる場合を以下のとおり定め、同条項を、行政財産及び普通財産の貸付け等の賃料の減免の際に準用している（同条例第2条第4項、第3条の2、第7条）。

ただし、公有財産条例が平成24年11月9日に改正されるまでは、同条例上、行政財産の貸し付けの貸付料の減免を認める「公有財産条例第3条の2」は、存在していなかった。

(3) 規則

市長が定める公有財産規則においては、減免に関する定めはない。

(4) 通知

条例・規則よりも下位の規範では、「京都市における公有財産の使用料等に係る減免の取扱について（通知）」との理財局長通知（理財財第43号、平成8年2月7日）（以下、「平成8年理財通知」という。）が存在する。その内容は、減免する場合は事前に財産活用促進課に相談することなどを定めているが、公平性、透明性の確保との観点からは、十分なものとは言い難いものである。本市では、現在に至るまで、同通知に基づいた減免がなされている。

実質的な減免の程度を把握するとの観点からは、本来額が適正なものであるか、市場価格と均衡を有するものであるかを検証する必要がある。かかる観点、相手方の選定における透明性の確保に関するものとして、平成21年2月25日付け理財局長通知である「公募により行政財産の目的外使用許可、行政財産及び普通財産の貸付けを行う場合の取扱基準について（通知）」が存在する。

4. 公有財産の使用料等の減免に係る財務事務

(1) 行政財産の目的外使用許可

使用許可の手続きは、当該行政財産を所管する局等が行い、許可できる場合は、京都市公有財産規則（以下、「規則」という。）第18条（使用許可の基準）の規定に該当

する場合に限られている。

使用料の減免できる場合は、公有財産条例第 2 条第 4 項の規定に該当する場合又は議会の議決を経た場合に限られている。また、使用料を減免する場合は、事前に行財政局財産活用促進課に相談することとしている。

(2) 行政財産の貸付け

規則において、行政財産の貸付け等の手順、貸付料及び延滞料の取扱い、借受人の義務、契約の解除要件は、普通財産の貸付けの場合と同様である（規則第 25 条）。

なお、事務を慎重に進める観点から行政財産の貸付け等をする場合は、財産活用促進課と事前協議を行うものとする。

(3) 普通財産の貸付け

普通財産の貸付けの手続きは、当該財産を所管する局等が行う。

使用料の減免できる場合は、公有財産条例第 7 条（準用）の規定に該当する場合又は議会の議決を経た場合に限られている。また、貸付料を減免する場合は、事前に行財政局財産活用促進課管理担当に相談することとしている。

(4) 公有財産管理システム

平成 18 年 5 月に総務省が公表した「新地方公会計制度研究会報告書」において、資産・債務に関する情報開示と適正な管理をより一層進めることを目的として、これまで以上に企業会計的手法を取り入れた財務書類の 2 つのモデル（「基準モデル」及び「総務省方式改訂モデル」）が示され、都道府県及び人口 3 万人以上の都市は、どちらかのモデルに準拠した財務書類 4 表を作成することが要請された。

これを受けて、本市では、平成 21 年度（平成 20 年度決算分）から、総務省方式改訂モデルにより財務書類 4 表を作成するとともに、同モデルに求められている有形固定資産情報の段階的整備に取り組むため、平成 22 年 3 月から新たな公有財産管理システムを導入し、土地及び建物について、同システムにより資産評価を行い、財務書類 4 表に反映させている。

このシステムについて、取得、処分等の事務は基本的に従来と同様であるが、公有財産の目的外使用及び貸付け、普通財産の貸付けについては各所管課において入力作業をすることになっている。しかし、現在のところこの入力作業が所管課によっては不完全な場合もあるとのことで、「行政財産の目的外使用許可に関する調査」及び「普通財産の貸付けに関する調査」を実施してそれぞれの調査票（以下、「調査票」という。）をとりまとめている。

第3 包括外部監査の手法及び手続き

1 公有財産の使用料等の減免に関する考え方

(1) 目的外使用許可又は貸し付けの適法性・妥当性について

公有財産の使用料等の減免が適法かつ妥当である前提として、当該使用料等に係る目的外使用許可又は貸し付けが、適法・妥当である必要がある。

(2) 減免の適法性・妥当性について

① 公益性・公共性について

地方公共団体の財産は、原則として、適正な対価なくして貸し付けてはならないとされている（地方自治法第237条第2項）。

公有財産条例第2条第4項（第7条において貸付料の減免に準用する場合を含む）の規定による、行政財産の使用料及び普通財産の貸付料の減免は、その例外として公益性のある場合にのみ、制限的にこれを運用することが求められているといえる。

この趣旨をうけて、平成8年理財通知1の（1）においても、「使用料の減免は、公有財産条例は第2条の第3項各号に該当する場合であっても、使用する団体の性格、使用目的の公共性及び重要性、使用の態様並びに本市の事務、事業等に及ぼす効果を考慮し、特に減免の必要がある場合に限り行う。」とされている。

特に減免の必要があるほどの公共性、公益性とは、一般の市民の多くが常識的に考えても妥当性が認められる場合といえるが、その判断基準は抽象的であり、その程度について、一定程度、類型化することを試みることにした。

② 公益性・公共性の程度の類型化について

本市の補助金等については、地方自治法第232条の2及び補助金適正化条例により、公益上の必要がある場合にのみ補助ができるという大原則が明確になっている。公有財産の貸し付け・目的外使用許可の場合、補助金等の場合や固定資産税の減免とは異なり、本市すなわち市民全体で所有者・賃貸人としての責任を負うこととなる。例えば、公の营造物の設置又は管理があったために他人に損害が生じたときは、市民全体で無過失責任を負うことになる（国賠法2条）。かかる観点からは、補助金等や固定資産税の減免の場合と同様に公益性は高度である。

固定資産税の非課税規定を参考に、公益性・公共性の程度を、一定程度類型化することとした。類型化した上で、以下の観点・手法で監査を行った。

③ 効率性・有効性について

国有財産における基本方針にみられるように、行政財産、普通財産の本来的意義をふまえた管理となっているかとの観点も重要である。

行政財産については、法律で「無償で利用に供することができる」と定められている様な場合であっても、「有償による使用収益により、その目的を達することができないか」との観点である。

普通財産についても、行政財産の場合以上に、同様の観点が必要といえる。
かかる観点からは、相手方の収益性・資力の検証が必要となることから、適宜、減免の相手方の財務諸表を参照することとした。

④ 公平性について

貸し付け・目的外使用許可時の公平性の確保が図られているかとの観点からは、貸し付け・目的外使用許可時に、どの程度公募されているか、減免を受けないで使用しようとするものが排除されていないかとの監査を行った。

また、同じ類型内での公平は図られているかとの観点からは、同類型内で、減免を受けているものといないものがあるか、存在する場合、減免を受けているものに特段の事情が存在するかとの監査を行った。

⑤ 市民による検証の可能性の観点から

補助金等と公有財産の使用料等の減免は、経済的な支援ということでは、まったく同じであり、市民全体が所有者としての責任を負担するとの観点から市民への透明度を高め、検証システムを充実させるべき側面が存在するといえる。

本市の補助金等については、補助金適正化条例により、毎年、補助の内容も公表されており、一定程度、検証及び透明性の確保が制度的になされている。また、補助金等は金銭の移動があるので、その大きさも財務諸表上に顕れる。

他方、公有財産の使用料等の減免は、事務事業評価の対象となっておらず、その内容の公表もされておらず、住民の目にも触れないことになっている。また、公有財産の使用料等の減免は金銭の移動を伴わないことから、財務諸表上に顕れない。

そこで、情報公開などに対して、本市において、速やかに対応できる体制にあるかとの観点からの監査を行った。

補助金等として交付する方がより、公益性が増すこともあるのではないかという検討も必要である。つまり、公有財産の使用料等の軽減措置の手段の妥当性の検証である。

⑥ 制度・運用全般に関する監査

地方自治法第 252 条の 37 第 1 項において、包括外部監査は、「財務に関する事務の執行」及び「経営に係る財務事務の執行」に関する監査を対象としている。上記各視点の監査によって明らかになった現在の運用状況をふまえて、制度・運用全般的な視点から、以下の諸点に加えて、条例、規則、通達等の定め方、文言の妥当性についての監査も行った。

2 具体的な監査の要点と手続

公益性・公共性の程度の類型化

固定資産税の非課税規定を参考に、公益性・公共性の程度を 5 つの類型に分け、さらに各類型の中で、いくつかの小類型に分けた上で、個別具体的な検討を行った。具体的

な類型と概要は、以下の表のとおりである。類型Ⅰは、課税類型であり、類型的には、減免を認めるほどの公益性・公共性は乏しいといえる。類型Ⅱ～Ⅳは、一定の条件の下で非課税となる類型であるが、例えば、公益認定を受けた社団と、そうでない社団とでは、公益性の程度は自ずと異なるように、類型ごとに公益性・公共性、法規制や状況もことなることから、類型化した。

用途・相手方別 行政財産の目的外使用許可一覧表

固定資産税の非課税類型 からの分類	件数	使用料の取扱い					
		減 免	本来額 (千円)	平均 減免率	減免額		
					(千円)	構成比	
類型Ⅰ	438	95	420,141	22%	91,538	20%	
課税が典型的 な用途、団体 類型を抽出	自販機	259	23	78,188	1%	1,022	0%
	駐輪場	13	9	47,916	68%	32,748	7%
	駐車場	25	7	131,793	11%	14,009	3%
	営利企業	117	51	147,132	28%	40,969	9%
	個人	24	5	15,112	18%	2,790	1%
類型Ⅱ	54	51	26,028	100%	26,000	6%	
人的非課税類 型を抽出	国	21	18	970	97%	943	0%
	京都府	33	33	25,058	100%	25,058	5%
類型Ⅲ	45	35	198,065	75%	147,603	32%	
典型的用途的 非課税類型を 抽出	病院・診療所	10	4	20,831	33%	6,906	1%
	学校	9	5	55,312	41%	22,599	5%
	社会福祉法人	19	19	114,274	100%	114,274	24%
	市職員労働組合	7	7	7,648	50%	3,824	1%
類型Ⅳ	66	33	88,419	90%	79,553	17%	
一定用途が非 課税の類型を 抽出	公益財団法人等	31	14	38,704	89%	34,391	7%
	一般財団法人等	35	19	49,716	91%	45,162	10%
類型Ⅴ	419	105	138,906	88%	121,801	26%	
上記類型抽出 から漏れたも の	自治会など	33	33	70,893	100%	70,893	15%
	その他	386	72	68,013	75%	50,908	11%
全 体	1,022	319	871,559	54%	466,495	100%	

用途・相手方別 普通財産の貸付一覧表

固定資産税の非課税類型 からの分類	件数	使用料の取扱い					
		減 免	本来額 (千円)	減 免 率	減免額 (千円)	構成 比	
類型Ⅰ	80	11	432,178	17%	73,370	4%	
課税が典型的な用途、団体類型を抽出	自販機	2	0	905	0%	0	0%
	駐輪場		0	0	-		0%
	駐車場	13	10	149,631	48%	72,260	4%
	営利企業	29	1	270,465	0%	1,110	0%
	個人	36	0	11,176	0%	0	0%
類型Ⅱ	36	33	335,909	98%	330,085	17%	
人的非課税類型を抽出	国	1	0	1	0%	0	0%
	京都府	35	33	335,908	98%	330,085	17%
類型Ⅲ	133	116	1,137,928	82%	936,172	50%	
典型的用途的非課税類型を抽出	病院・診療所	3	3	65,111	75%	49,063	3%
	学校	44	42	417,362	96%	400,222	21%
	社会福祉法人	68	62	532,302	89%	474,399	25%
	市職員労働組合	18	9	123,152	10%	12,488	1%
類型Ⅳ	37	26	307,489	70%	216,193	11%	
一定用途が非課税の類型を抽出	公益財団法人等	14	10	183,883	88%	162,107	9%
	一般財団法人等	23	16	123,606	44%	54,086	3%
類型Ⅴ	124	118	430,028	78%	334,049	18%	
上記類型抽出から漏れたもの	自治会など	89	89	127,179	100%	127,174	7%
	その他	35	29	302,850	68%	206,876	11%
全体	410	304	2,643,532	71%	1,889,870	100%	
本市職員の団体	1	0	9,203	0%	0	0%	
本市外郭体	67	43	685,569	45%	305,804	16%	
市立大学、社協	46	46	288,227	99%	286,693	15%	

第4 監査結果

1 類型Ⅰ 固定資産税の課税が典型的な用途、団体の類型

類型的には、営利性・収益性が認められ、減免、特に全額免除を行うほどの高い公益性・公共性に乏しい類型である。

本市の使用料等の年額は、土地は概算の固定資産評価額の3.5%、建物は建物評価額の10%に土地の使用料を加えたものが基本となっているが、公募を行うことによって、基本となる使用料等よりも高い使用料等を設定できる可能性がある類型である。

(1) 用途が自動販売機等

① 自動販売機設置等における公募状況について

【指摘事項】 自動販売機の設置に際しては、通知に従って、公募による入札を積極的に行われたい。

② 社団法人及び社会福祉法人に対する免除について

【指摘事項】 当該団体の本来業務の公益性の有無、程度にとらわれることなく、収益事業たる自動販売機の設置運営事業のための使用料等の減免措置の廃止を、障害者に働く場を提供する場合を除き、検討すべきである。

(2) 用途が駐輪場

【指摘事項】 放置自転車対策として本市の土地を活用する場合は、助成金制度及び指定管理者制度の活用を検討すべきであって、行政財産の使用料の減免の手法は、廃止を検討されたい。

① 京都市都市整備公社による駐輪場事業のための使用許可と減免

ア 先斗町自転車等駐車場について

【指摘事項】 先斗町自転車駐車場は、その事業に高い公益性があることは認められるが、独立採算を行えることが十分に認められるので、使用料の減免については廃止を検討されたい。

【指摘事項】 京都市都市整備公社と協力して、先斗町自転車駐車場を指定管理者制度に移行させることを検討されたい。

イ 富小路六角自転車駐車場について

【指摘事項】 富小路六角自転車駐車場の使用料の減免の廃止を検討されたい。

【指摘事項】 京都市都市整備公社と協力して、富小路六角自転車駐車場を指定管理者制度に移行させることを検討されたい。

ウ 新京極公園自転車駐車場について

【指摘事項】 新京極公園自転車駐車場の使用料の免除に代わる手法を検討されたい。

② (株)アーキエムズによる駐輪場事業のための使用許可と減免

【指摘事項】 下京区総合庁舎における駐輪場及び駐車場について、収支黒字が見込めないことを理由に減免を行うのであれば、所管課は正確な収支見通し及び実績報告を確認し、行政財産のより適正な管理を心がけるべきである。

【指摘事項】 (株)アーキエムズに対する駐輪場等の運営のための行政財産の使用許可については、使用許可を行っている5施設全体で、減免の可否及び程度を検討する運用に改めることを検討されたい。

(3) 用途が駐車場

用途が駐車場であることを理由とした固定資産税の非課税規定はなく、典型的には、収支は自己責任が原則であり、減免するまでの公益性・公共性は大きくないといえる。

平成24年度の駐車場用途としては計38件で、うち計17件が減免対象となっている。

① 伏見中央図書館駐車場（相手方（財）京都市都市整備公社）

【指摘事項】 伏見中央図書館駐車場等は減免を行う理由が見当たらないため、減免の取りやめを検討されたい。

② 伏見中央図書館駐車場（相手方 京都市伏見歯科医師会）

【意見】 伏見中央図書館駐車場等は使用料の免除ではなく、使用料を徴収したうえで、補助金等の交付による方式を検討する余地があるので、本市

の負担を明確にするためにも、当該方式の実施を検討されたい。

- ③ 元離宮二条城駐車場（行政財産 相手方 京都市都市整備公社 所管課：文化市民局元離宮二条城事務所）

【指摘事項】 公有財産条例第2条第4項第3号については、本来の寄付という行為の趣旨を逸脱しないよう、条例改正又は規則改正なども含めて、同様の取扱いを防止する措置を講じることを検討されたい。

- ④ 山科駅西駐車場（普通財産、相手方 京都シティ開発㈱ 所管課：建設局市街地調整課）

【指摘事項】 山科駅西駐車場における住宅入居者用月極め駐車場部分については、公益性が乏しい施設であるため、収支状況が悪くとも減免の廃止を検討されたい。

- ⑤ 洛西ニュータウンについて（普通財産、相手方京都市住宅供給公社）

【指摘事項】 京都市住宅供給公社に駐車場用地として貸し付けている土地について、時々の情勢を踏まえて、貸付料減額の廃止を検討されたい。

- ⑥ 京北森林組合の駐車場（普通財産）

【指摘事項】 京北森林組合の駐車場として、普通財産の貸付料の減免の申請書等を提出し、適正な手続きを検討されたい。

（４）営利企業に対するもの

典型的には、営利企業に対する減免の公益性・公共性は乏しい。行政財産、普通財産あわせて、計52件の減免がある。

- ① 銀行に対する減免（行政財産 所管課：行財政局庁舎管理課）

【指摘事項】 所管課独自の見解で、本市の減免手続を省略することは改められたい。

【意見】 ㈱三菱東京UFJ銀行の使用料は、占有している面積相当の本来額を徴収することを検討されたい。

② JR 二条駅南側用地について（普通財産）

【意見】 第三セクターとの多額の賃貸契約を結ぶ場合は、より透明性を高めるために契約内容を吟味し、特段の配慮を払う必要があるので注意されたい。

(5) 個人に対するもの

① 京都市障害者スポーツセンターの食堂（行政財産）

【意見】 行政財産である京都市障害者スポーツセンターの2階にある食堂（レストラン）を維持するためには、使用料の減額ではない方法を検討すべきである。

② 遺贈物件について（普通財産 所管課：行財政局財産活用促進課）

【意見】 財産の区分は本市の政策上、重要な事項であるため、所管課はデータの取扱いを慎重に行い、適切に業務を行うべきである。

③ 個人遺贈物件について

【指摘事項】 遺贈物件を法定相続人に貸付料を減免して貸し付ける行為は、課税されないことに協力することにもなりかねない性質を有することから、当該減額の見直しを検討されたい。

【指摘事項】 遺贈に関する規定、ガイドライン等を定め、公平性のある仕組みづくりを行うことを検討されたい。

2 類型Ⅱ 固定資産税の人的非課税類型

典型的には、営利性・収益性が認められず、公益性・公共性が認められる類型である。

もともと、公益性・公共性があればよいというものではなく、法律、現状をふまえた検討を要する類型である。

(1) 国に対するもの

【指摘事項】 地方財政法第24条の規定に鑑み、国に対する使用料の減免は取りやめ、国に対する使用料等の減免はしないように検討されたい。

(2) 京都府に対するもの

① 使用貸借について 京都こども文化会館（普通財産）

【指摘事項】 使用貸借契約を締結する場合であっても、貸付料の本来額や減免額が分かる形による契約を締結するなど本来額や減免額が明確になる方法で事務を行うことを検討されたい。

② 覚書による相互無償提供について

【指摘事項】 府民総合交流プラザ（京都テルサ）用地及び周辺環境整備用地の免除については、使用料の相互無償提供により事業経費を不当に少なく見せているため、取りやめを含めた検討をされたい。

③ 府立高校敷地（普通財産）

【指摘事項】 法律上認められている権利を適切に行使し、適正な借地料に改定されたい。

【指摘事項】 東稜高校の敷地の2分の1を本市が取得した件は地方財政法第27条違反にはならないと、自治省にも確認を取っているとのことについて、この確認は昭和51年当時のものであり、現状の無償に等しい低額の貸付を長期間継続することを前提としたものではない。再度、現在の状況の適法性について、総務省（旧自治省）に確認を取られたい。

④ 元市警財産（普通財産 所管課：行財政局財産活用促進課）

【指摘事項】 警察法附則第13項によるものであっても、公有財産の使用料等の減免において、本市の減免申請書等の所定の手続きはされるべきである。

⑤ 一ノ井警察職員住宅

【指摘事項】 一ノ井警察職員住宅の減免の取り止めを検討されたい。

⑥ 京都府との公有財産の貸し借り全般について

【意見】 府市協調の意義は否定しないが、本市と京都府との公有財産の貸し借りについては個々の賃料改定や減免の見直しを全体的・抜本的に解決するために、公有財産の交換及び精算といった手段をとることも検討されたい。

3 類型Ⅲ 固定資産税の用途的非課税類型

典型的には、各々の法人及び個人が本来の用途に用いる場合は、固定資産税が非課税となっており、固定資産維持のための経費軽減については国民的なコンセンサスが得られているといえる。

もともと、非課税といっても、固定資産の取得は自ら行うのが原則であり、本市以外から取得した場合や借りた場合との均衡等も考慮する必要がある。

(1) 用途が病院・診療所

病院については、救急医療や医療関係者の養成所に関する固定資産等が非課税となっている（地方税法 348 条 2 項 9 の 2、同項 11 の 5）。

① 京都第二赤十字病院

【指摘事項】 京都第二赤十字病院に対する使用料減免の取りやめを検討されたい。

② 洛西ニュータウン病院

【指摘事項】 洛西ニュータウン病院に対する使用料の減免の取りやめを検討されたい。

③ 京都府公立大学法人

【指摘事項】 京都府立公立大学法人に対する貸付料の減免の取り止めを検討されたい。

④ 保健センターの使用許可について

【指摘事項】 保健センターの使用料は本来診療報酬でまかなうべき性質のものであり、いつまでも減額を行うことは合理的ではない。特段の事情がない限り使用料の減額の廃止を検討されたい。

⑤ 他の病院に対する減免が縮小傾向にある時期の減免について

【意見】 公有財産の使用料及び貸付料の減免について、全市統一の基準の整と統括的な運用が必要である。

(2) 大学に対するもの

学校、大学については、固定資産が非課税となっている（地方税法 348 条 2 項第 9 号）。もっとも、不動産の取得は、自ら行うことが原則であることを念頭に検討した。

① 京都精華大学（修学院荘 所管課：総合企画局国際化推進室）

【意見】 支援を行う場合は補助金や指定管理者制度に準じた制度によるか、貸付料の減免との手法を用いる場合であっても、透明性確保を十分に配慮した取組を行われたい。

② 京都精華大学（マンガミュージアム、普通財産）

【指摘事項】 喫茶・売店は収益事業であるため、当該部分は、貸付料の徴収を検討されたい。

【指摘事項】 マンガミュージアムとしての収支状況を確認し、妥当な減免率を検討されたい。

【指摘事項】 1 億円を超える減免額であり、マンガミュージアムとしての収支状況を経費の内訳等も含めて、市民に公表することを減免の条件とするような検討をされたい。

③ 公立大学法人京都市立芸術大学（普通財産）

【意見】 芸術大学、市立高校の食堂については、運営事業者に無償での使用を認めるとの手法で十分なのか、他により良い手法を取りうる余地はないかを検討されたい。

【意見】 公有財産の貸付においては、原則として転貸を禁止すべきで、両者間において締結された使用貸借契約書第 6 条第 2 項の規定は見直しの検討をすべきである。

【指摘事項】 本部棟及び大学会館内の転貸部分については、転貸契約ではなく業者との直接契約し、収益事業であるため貸付料の徴収を検討すべきである。

(3) 社会福祉法人に対するもの

社会福祉法人については、社会福祉法人が運営する児童福祉施設、老人福祉施設、障害者支援施設などの固定資産が非課税となっている（地方税法 348 条 2 項）。

① 貸付けの相手先が保育園の場合（普通財産 所管課：保健福祉局保育課）

【指摘事項】 調査票は公有財産の貸付状況を把握するために重要な管理資料である。その記載に関しては正確に行われたい。
使用料の減免に係る書類の管理に対するチェック機能を強化、充実されたい。

ア 使用貸借契約書や賃貸契約書の記名押印欄に「京都市長之印・保育課専用」という印鑑が数件あった。

【意見】 公有財産に係る賃貸借契約・使用貸借契約は、専用公印ではなく一般公印を使用されたい。

イ 保育所の敷地の使用料は、全額免除されている。

【意見】 貸付当初より使用料の免除を行った場合でも、その後の貸付先の事業の運営状況や財務状況によっては使用料の免除の見直しをされたい。

【意見】 市が公有財産の貸付先等に対し、その運営上、財政的支援を行うことが必要と認める場合は、貸付料等を減免する方法ではなく、事業運営のための補助金等としての支給を検討されたい。

ウ 30 年という長期の賃貸契約期間

【意見】 再契約する場合は貸付先の事業の運営状況や財務状況を考慮した上で、使用料免除の必要性、妥当性について、十分な検討をされたい。

エ 使用貸借契約書における使用料について

【意見】 使用貸借契約を締結する場合であっても、貸付料の本来額や減免額が分かる形による契約を締結するなど本来額や減免額が明確になる方法で事務を行うことを検討されたい。

② 貸付の相手先が老人施設である場合

ア (福) 市原寮への貸し付けについて

【指摘事項】 特別養護老人ホーム花友しらかわ等用地貸付料 22,670 千円の免除の廃止を検討されたい。
貸付対象土地の運営法人等への売却についても検討されたい。

イ (福) 健光園への貸し付けについて

【指摘事項】 貸付料の全額免除の廃止を検討し、相手方の自立に向けた取組を指導されたい。

ウ 社会福祉法人市原寮 特別養護老人ホーム花友にしこうじへの貸付けについて、調査票の金額の記載誤りや、収入印紙の貼り付けのない土地賃貸契約書があった。

【指摘事項】 調査票等は、使用料を把握するために重要な管理資料である。金額の記載に関しては、正確に行われたい。
印紙税の納税義務者は、相手方であり、市に納税義務はないが、書類の管理上のミスといえ、使用料の減免に係る書類の管理に対するチェック機能を充実化されたい。

エ 使用貸借契約書や賃貸契約書において「京都市長之印・長寿福祉課専用」という印鑑が用いられていた。

【意見】 京都市公印取扱要綱において、所管課専用公印の押印が認められているが、公有財産に係る賃貸借契約・使用貸借契約は、財産の貸借における権利の取り決めを行う重要な書類であるため、専用公印ではなく一般公印を使用されたい。

オ 普通財産の使用に関し抽出的に契約書を確認したところ、減免申請が受理されて使用料が全額免除となっている案件に関しては、使用貸借契約書が締結されていた。

【意見】 使用貸借契約を締結する場合であっても、貸付料の本来額や減免額が分かる形による契約を締結するなど本来額や減免額が明確になる方法で事務を行うことを検討されたい。

カ 老人施設の敷地が無償で貸し付けられている。

【意見】 老人施設の敷地使用料は本来介護報酬で賄うべき性質のものであり、特別養護老人ホーム等の老人施設の運営を行う社会福祉法人等はその事業収入によって、適正使用料を負担する努力をするべきである。用地をいつまでも無償貸付することは合理的とは言えないため、無償貸付の取りやめを検討されたい。

キ 使用貸借契約の期間が30年という長期の契約期間となっているものがある。

【意見】 再契約する場合は、貸付先の事業状況や財務状況による使用料免除・減免の見直しについて、十分な検討をされたい。

③ 使用許可・貸付けの用途が障害者支援施設など

ア 社会福祉法人太陽の家に対する普通資産の貸し付け

【意見】 使用貸借契約書に記載している使用目的とは異なる使用がされている部分については、契約の見直しを検討するべきである。

イ (福) 南山城学園に対する普通資産の貸し付け

【指摘事項】 社会福祉法人南山城学園に対する貸付料の全額免除の取りやめを検討されたい。

【指摘事項】 社会福祉法人南山城学園に貸し付けている土地の全部又は一部につき、適正価格で社会福祉法人南山城学園への売却を検討されたい。

ウ (福) 京都総合福祉協会への貸し付け

使用貸借契約書や賃貸契約書において「京都市長之印・障害保健福祉課専用」という印鑑が用いられていた。

【意見】 京都市公印取扱要綱において、所管課専用公印の押印が認められているが、公有財産に係る賃貸借契約・使用貸借契約は、財産の貸借における権利の取り決めを行う重要な書類であるため、専用公印ではなく一般公印を使用されたい。

エ 土地・建物賃貸契約書に記載されている使用目的の表記が曖昧である。

【意見】 公有財産の使用料の減免の判断基準を明確かつ具体的に定め、土地・建物賃貸契約書や減免申請書には、具体的な使用目的を記載するべきである。

【指摘事項】 印紙税の納税義務者は、相手方であり、市に納税義務はないが、書類の管理上のミスといえ、使用料の減免に係る書類の管理に対するチェック機能を充実化されたい。

オ 当団体は財務状況からみて、免除の必要性があるか疑問である。

【指摘事項】 貸付料の免除を廃止し、真に支援が必要であれば補助金での対応を検討されたい。

④ 使用許可・貸付けの相手先が福祉サービス協会の場合

【指摘事項】 京都福祉サービス協会への使用料の免除を取りやめ、対象土地の売却を検討されたい。

⑤ 使用許可・貸付けの相手先が社会福祉協議会の場合

【指摘事項】 社会福社会館に対する貸付料の半額の免除の取りやめを検討されたい。

ア 市社協に対する本来額全額免除について

【指摘事項】 社会福祉法人京都市社会福祉協議会に対する使用料の減免の取りやめを検討されたい。

【指摘事項】 社会福祉法人京都市社会福祉協議会への使用許可が、今後も繰り返される見込みであるならば、普通財産への切り替えもしくは社会福祉法人京都市社会福祉協議会への売却を検討されたい。

イ 区社協に対する全額免除について

【指摘事項】 全ての各区社会福祉協議会に対する減免の必要性を公益性だけでなく、収支状況も考慮し、支援が必要な区社協に対しては、一定の条件を付した上で、補助金での対応ができないか検討されたい。

ウ 学区社会福祉協議会への貸付・使用許可について

【意見】 貸与・使用許可自体を、必要性、合理性、公平性の観点から再検討されたい。
仮に、貸与・使用許可を継続する場合は、各区の区社協に用途を定めた上で、貸与・使用許可することを検討されたい。

(4) 各種組合・農協に対するもの

組合、商工会、農協については、所有する事務所・倉庫などの固定資産が非課税となっており（地方税法 348 条 2 項）、一定程度の公益性・公共性が認められる。法令等との整合性、収益性の観点から検討した。

【指摘事項】 本庁舎の建物の一部を本市の労働組合の事務所として使用することの使用許可にかかる使用料を減免する必要はないため、減免の廃止を検討されたい。

【意見】 今後本庁舎の改修等を行った場合を含め、現在のスペース以外においては、使用許可の要件を満たさないため、廃止を検討されたい。

① 京都市農業協同組合（JA 京都）及び京都中央農業協同組合に対する減免

【指摘事項】 京都市農業協同組合に対する使用料、貸付料の減免の取りやめを検討されたい。

- ② 全国労働者共済生活協同組合連合会（普通財産 所管課：文化市民局勤労福祉青少年課）

【指摘事項】 全労済に対する貸付料の減免の取りやめを検討されたい。

- ③ 京北商工会館敷地（普通財産 所管課：産業観光局中小企業振興課）

【意見】 京北商工会の収支状況を確認の上、売却の可否の要否を検討されたい。

- ④ 京都産業会館

【指摘事項】 当建物の全ての階（1階のバス転回場部分除く）において、公益性の薄いものについては、土地貸付料の減免の見直しの検討をするべきである。

- ⑤ すし市場

この貸付けは、地方自治法第238条の4第2項第1号の「行政財産である土地の供用の目的を効果的に達成することに資する堅固な建物等を所有する者に貸し付けることができる。」との規定を適用している。

【指摘事項】 当行政財産の貸付料の算定について、格差修正を採用しない通常金額への訂正を検討するべきである。

4 類型Ⅳ 固定資産税が一定の場合に非課税となる類型

類型的には、一定の用途に用いる場合に固定資産税が非課税となっており、一定の用途の公益性・公共性については国民的なコンセンサスが得られているといえる。

非課税以外の用途や、非課税といっても、固定資産の取得は自ら行うのが原則であり、本市以外から取得した場合や借りた場合との均衡等も考慮する必要がある。

(1) 公益財団法人、公益社団法人などに対するもの

- ① 公益財団法人京都市体育協会（行政財産所管課：文化市民局市民スポーツ振興室）

【指摘事項】 公益財団法人京都市体育協会の事務所設置に使用料の減免は、団体の公益性と財政状態を考慮して、廃止を含めて検討をすべきである。

- ② 公益財団法人京都市音楽芸術文化振興財団（普通財産 所管課：文化市民局文化芸術企画課）

ア 減免申請書が取り交わされていないことについて

【指摘事項】 京都市交響楽団練習場の貸付料について、「覚書」が取り交わされていても条例の規定に基づき、本来の手続きに則って減免申請書を徴取しそのうえで減免の決定はなされるべきである。

イ 減額の根拠について

【意見】 京都市交響楽団練習場の貸付料の減額には正当な理由がない。当貸付料の減額について、確実に取りやめを実行されたい。

ウ 当初契約の無計画性について

【意見】 公有財産の使用許可・貸付・減免に関して、統一的な判断基準を明確に規定するとともに、統括的に管理運営する部署を設置するよう検討されたい。

- ③ こどもみらい館（行政財産）

【指摘事項】 教育委員会が管理する「教育財産」について、合議しないというのは不適切であり、公有財産の規定にしたがって合議をすべきである。

- ④ 公益財団法人京都労働者総合会館（普通財産 所管課：文化市民局勤労福祉青少年課）

【指摘事項】 京都労働者総合会館に対する土地の貸付料の減免は、利用状況に応じた減免を検討するべきである。

(2) 一般財団法人、一般社団法人などに対するもの

- ① 一般財団法人京都市職員厚生会の事務室（行政財産）

【意見】 京都市職員厚生会に対する本庁舎の建物の一部を事務所としての使用許可にかかる使用料の全額免除については、今後も使用料の減免は行わず、本来額の徴収を継続されたい。

【意見】 京都市職員厚生会に対する本庁舎の建物の一部を事務所としての使用許可は、許可自体に必要性、妥当性がないため、使用許可自体の検討をされたい。

② 一般財団法人京都市職員厚生会への職員食堂としての使用許可

【意見】 京都市職員厚生会に対する職員食堂設置の使用許可にかかる使用料の全額免除は、今後も使用料の減免は行わず、本来額の徴収を継続されたい。

【意見】 京都市職員厚生会に対する職員食堂としての使用許可は、許可自体に必要性、妥当性がないため、使用許可自体の検討をされたい。

③ 宇多野ユースホステル

【指摘事項】 一般財団法人京都ユースホステル協会に対する使用料の免除は、取りやめを検討されたい。

④ (財) 京都府部落解放推進協会 (普通財産 所管課：文化市民局人権文化推進課)
(単位：円)

【指摘事項】 (財) 京都府部落解放推進協会に対する土地の貸付料の減免について、見直しの検討をされたい。

⑤ みかげ会館

【指摘事項】 「普通財産貸付台帳」の記載について、記載漏れをなくし、正確な記載をするように管理されたい。

⑥ (独) 都市再生機構に対する免除

【指摘事項】 契約書にある「相殺による長期無償相互提供を認める条項」を撤廃するように検討されたい。

5 類型Ⅴ その他の類型

類型的には、Ⅰ～Ⅳの類型に該当しないもので、固定資産税の非課税という枠では区分できず、公益性・公共性についての判断は個々に検討する必要がある。

(1) 温水プール (やまごえ温水プール、東温水プール)

【指摘事項】 2つの温水プールの建物の貸付料の免除については、事業の状態を正しく把握・公開するために、貸付料を徴収するという形態に改め、同プールに対して補助金を交付する方法を検討すべきである。

(2) 自治会関係に対するもの

調査票によると、自治会等に対する行政財産の使用許可は57件、普通財産の貸付は89件あるが、自動販売機の設置・地蔵尊の設置などの5件を除きそのほとんどが貸付料は免除となっている。

① 淀水垂埋立用地

【意見】 使用状況の管理は本市が監督すべきである。
そのためにも最低限、収支決算書は徴取し、収益事業が行われていないか等のチェック体制を確立するように検討されたい。

② JR高架下

【意見】 借り受け財産であっても、本市として貸付ける以上、公有財産に準じて手続きを踏むべきである。

【意見】 使用状況の管理は本市が監督すべきである。
そのためにも最低限、収支決算書は徴取し、収益事業が行われていないか等のチェック体制を確立すべきである。

③ その他の自治会 (主なもの)

【意見】 使用状況の管理は本市(管轄部署)が監督すべきであるが、全体を統括する体制を確立するような検討をすべきである。

【意見】 公有財産の使用許可・貸付及び貸付料の減免を行う場合は、当該相手方から、最低限収支決算書は徴取し、公有財産が適正に利用されているかの確認ができるような体制を検討すべきである。

第4章 市税及び公有財産に関する軽減措置等

1 外郭団体への公有財産の貸付料等及び市税の軽減

本市は「京都市外郭団体再整備計画」（平成12年3月策定）、「京都市外郭団体改革計画」（平成16年7月策定）、「外郭団体のより抜本的な見直し方策」（平成18年2月策定）、「行財政改革・創造プラン」（平成21年2月策定）に基づき累積欠損団体の累積欠損を解消する取組などの外郭団体の改革に努力してきた。

もっとも、「外郭団体の経営状況及び経営評価結果を説明する書類」が公表されている31の外郭団体のうち、依然5団体は累積欠損を抱え、うち3団体は累積欠損を拡大させている状況にある。

他方、「京都市外郭団体経営評価システム」を導入した平成12年度と比較して団体数は減少しているが、対象団体の累積損益を合計した額（黒字）は拡大しており、平成25年3月末時点で210億円を超えている。累積損益が1億円を超えているのが18団体、うち20億円を超えているのが6団体である。

さらに、公表されている「外郭団体の経営状況及び経営評価結果を説明する書類」には外郭団体に対する公有財産の貸付料等及び税の軽減措置（課税免除、減免）の内容程度は全く記載がない。

以下、外郭団体についてはこの公表されていない公有財産の貸付料等及び市税の減免を取り上げるものである。

(1) 社会福祉法人京都福祉サービス協会

【指摘事項】 社会福祉法人京都福祉サービス協会事務室に関する使用料の減免について、廃止の検討をされたい。

(2) 京都市住宅供給公社

① 京都市住宅供給公社に対する税の免除、貸付料等の減免

【意見】 向島学生センターの固定資産税の課税免除について、同様の事業を行う他の団体も課税免除を受けられるような規定とすることに見直しの検討をされたい。

また、向島ニュータウン内の中央公園及びその周辺歩道に係る固定資産税の課税免除についても、課税免除の規定の廃止を検討されたい。

② 公有財産の貸付料等の減免 — 洛西事業関連

【指摘事項】 洛西事業関連の全ての貸付料等の減免について、廃止を検討されたい。

③ 公有財産の貸付料等の減免 — その他

【指摘事項】 「平成の京町家」モデル住宅展示場、駐車場について、使用料の減額の取りやめを検討すべきである。

【指摘事項】 京都市住宅供給公社に対するその他の貸付料等について、本来額の算定基準が低いため、公募により難しい場合以外は、公募を検討されたい。

(3) 一般財団法人京都市都市整備公社

【指摘事項】 一般財団法人京都市都市整備公社に対する駐輪場、駐車場及び事務室等に対する使用料の減免の廃止を検討されたい。

2 京都ドイツ文化センターに対する軽減措置

(1) 京都ドイツ文化センターに係る固定資産税の課税免除

【指摘事項】 個別通達に基づく京都ドイツ文化センターに係る固定資産税の課税免除については、利用状況から課税免除を行うまでの公益性・合理性があるか再検討をし、廃止を含めた見直しを検討されたい。

(2) 京都ドイツ文化センターの土地に係る貸付料の免除（普通財産 所管課：文化市民局文化芸術企画課）

【指摘事項】 普通財産を貸付けるにあたり、その使用料の減免については財産の使用目的によって判断している。従って、貸付後も適宜貸付財産が目的どおりに使用されているかを確認し、目的の変更があった場合には、契約の見直しを検討されたい。

3 部落有財産に関する管理

(1) 概要

「部落有財産」とは、旧村等の住民が共同で使っていた墓地やため池などが、明治時代の地租改正等を経た後も、旧村単位の地縁団体の所有とされている財産である。不動産登記簿や旧土地台帳などに大字中（おおあぎなか）、村中（むらじゅう）等の名義で登記又は登録されている土地や建物である。このため、財産の維持管理は、地元の自治会といった地縁団体等による自主管理が原則であり、他に貸し付けた場合の賃料は地縁団体などの収入となる。また、民間所有財産として、固定資産税の課税対象となり得る。部落有財産の多くは墓地などの非課税用途であるが、民間の店舗などの課税用途となっているものもある。

また、部落有財産は、概念の成立当初から、官有の財産と純粋な個人財産の中間的な位置づけを有していたことから、現在も一定程度自治体が管理運営等に関与している例が多い。かかる関与は、市長に付与された権限行使として行われているものと理解されるものである（地方自治法第157条）。

(2) 公有財産との関係

本市では新地方公会計制度の導入前から公有財産台帳の台帳機能を活用して部落有財産の管理を行っている。平成24年度の部落有財産台帳（土地）には、350筆が登録されていた。

本市の部落有財産は市有財産ではなく、あくまで市民からの問い合わせ等に対応するため、便宜的に台帳機能を活用して本市以外の財産として管理を行っているものであるが、書類を提出させるなどの権限を（地方自治法第157条第2項）、適切に行使する必要があることはいうまでもない。

(3) 部落有財産の監査の目的

部落有財産は原則的には民間所有のものとして固定資産税の対象となりうる。部落有財産は元々、墓地やため池といった非課税用途のものが少なくないが、その後の宅地開発等を経て非課税用途でなくなっているケースもある。新たな所有者等が地目変更の登記を行うと、法務局から本市にデータが送られて固定資産税が課税されることになる。他方、所有者等が地目変更登記を行わない場合、本市が適確に地目変更の状況を把握していないと課税されないこととなる。課税漏れが存在する場合は実質的には非課税・課税免除等と異ならない。

また、登記実務の関係で取引等に際して便宜的に市町村名義に変更されたケースもある。このため、市町村名義の土地であっても公有財産として使用料等を徴収すべきか、民間所有の財産として固定資産税を徴収すべきかの判断を適確に行う必要がある場合がある。課税実務における公平性の維持は、地方自治体における最も基本的かつ

重要な責務である。

よって、部落有財産台帳に登録されている土地についての監査を行った。

(4) 部落有財産についての監査結果

① 部落有財産台帳に登録されている 350 筆の課税状況を本市に照会したところ、町名不存在、所在地特定不能といったものが多数存在していた。

その具体的な原因は、部落有財産台帳の所在地の登録が町名変更等を反映していないこと及び部落有財産台帳の登録されている所在地の地番が、資産税課で作成している地番参考図及び地番参考図を基に運用されているシステムには、登録されていないことがある。

具体的な固定資産税の課税の現状として、次のようなものが存在した。

ア 登記地目と非課税理由の不一致のもの (18 件)

イ 登記地目から、課税を要すると思われるもの (10 件)

ウ 現況から、課税を要すると思われるもの (18 件)

【指摘事項】 課税を要する可能性があるものや、課税を要するか否かについて追加調査を要すると考えられるものについては、更なる調査を行い、課税を要するとの判断に至ったものについては、課税に向けた取組を行われたい。

② 本監査では、部落有財産 350 件を重点的な監査対象としたが、現時点で本市が課税を要すると判断したものが 5 件（重複を除く）、追加調査を要すると判断したものが 18 件存在した。また、資産税課が課税を要しないと判断したもののうちにも、課税か貸付料等のいずれかを徴収することを検討する必要があるもの、課税を要しないとの判断が当初理由と異なっているものも存在した。

自治体における事務のうち、課税事務、課税にあたっての公平性の確保は、最も基本的かつ重要な事務の一つであって、優先順位として決して低いものではない。一定程度の費用をかけても、本市以外の複数の政令指定都市が行っている様に、一定年数をかけて、非課税地を含めた全筆調査を行うべきと考える。

【意見】 非課税地を含む全筆調査を行うことを検討されたい。

③ 地番参考図の抜本的改訂

【意見】 本市所有の土地の全ての所在地を特定できるように取り組まれたい。

④ 地籍調査の取組の推進

【意見】 非課税地も含む調査である地籍調査の取組を今後も引き続き実施されたい。

4 債権回収に関する管理

本市が借受人との間で締結している中京区の普通財産に係る賃貸契約に関しては、貸付料の滞納が発生しており、約 32 か月分が滞納している。

【意見】 今後、公有財産の使用料及び貸付料に係る滞納について、早期の回収が困難な場合には、売却も含めて検討をされたい。

第5章 ま と め

1 市税の軽減措置に関する現行制度上の課題

(1) 課税土地以外の調査・資料の整理がほぼなされていないこと

- ① 概要調書上の評価総地積と非課税地積の総計が、本市の面積の約半分にとどまっているのは、評価総地積と非課税地積の双方が正確でないことも一因である。
- ② 地方税法第 408 条（固定資産の実地調査）は、市町村長は、固定資産評価員又は固定資産評価補助員に当該市町村所在の固定資産の状況を毎年少なくとも一回実地に調査させなければならないと規定している。
- ③ 国有地については、国が全てではないもののホームページ上で情報を公開するなどしており、国から資料を入手して整理すべきである。
- ④ 本市は、「概要調書上の評価総地積と非課税地積を足し合わせても、それが意味のある数値とは言えない。」と説明するが、可及的に意味ある数字にしていくべきである。

【意見】 非課税地積を正確に把握できる統計データの作成に向けて、可及的に努力すべきである。

(2) 地籍調査について

【意見】 地籍調査の成果は固定資産税の賦課徴収に際しての基礎情報となるものであるから、今後も引き続き実施されたい。

(3) 市長裁量、通達による課税免除・減免について

本市の課税に関する法体系について、個人市民税、固定資産税等の税目について、「その他市長の定めるもの」、「市長が必要と認めたもの」との規定により、市税条例施行細則や通達に委任した内容が多く、非常に複雑なものとなっている。

租税法律主義、課税要件法定主義の趣旨から（憲法第 84 条）、法律で課税要件および租税の賦課や徴収に関する事項を政省令に一般的白紙的委任を行うことは許されず、委任の程度や基準と内容が法律で明確にされなければならないとされている。

【指摘事項】 市長裁量で行うもの及び通達による課税免除・減免は、必要最小限とすべきで、その場合も、市民に公表・説明するべきである

2 公有財産の使用料等の減免に関する現行制度上の課題

(1) 公有財産の使用料等の減免に関する基準

公有財産の使用料等の減免に関する基準がないに等しい状況になっていること

【指摘事項】 平成8年理財通知(3)に示している「公共的団体」の定義の見直しを検討すべきである。

【意見】 「無償又は減額使用の根拠となる法律の趣旨に照らして無償又は減額使用の必要性を十分検討することとし、有償による使用収益によりその目的を達することができないかの検討が不可欠」との考え方を明確にし、市全体で共有すべきである。

(2) 貸付料等の算定及び減免の基準

① 貸付料等の算定基準

【意見】 非営利目的の使用料と営利目的の場合の使用料の計算基準の区別についても、検討をするべきである。

② 減免の基準

【意見】 公有財産を使用収益又は貸し付けるもののうち、減免の可否を判断するにあたって、いかなる要素や事情を考慮するかを具体的に明らかにするように検討すべきである。

【意見】 本市の公有財産規則等に、「無償又は減額使用の根拠となる法律の趣旨に照らして、無償又は減額使用の必要性を十分検討することとし、有償による使用収益により、その目的を達することができないかの検討が不可欠」との趣旨の規定を明記することを検討されたい。

【指摘事項】 減免率については基準を明確にし、自由に減免率を決定しないように規制をすべきである。

③ 公募の推進

【意見】 一定の営利目的が認められるものについては、積極的に公募を取

り入れ、価格の多寡を競わせ、使用料等の一層の増収を図ることができるよう検討すべきである。

④ 普通財産の売却の促進

【意見】 民間事業者等へ貸し付けている普通財産については、積極的に売却を進めていくように検討すべきである。

(3) 新公有財産管理システムへの移行の不徹底

【指摘事項】 教育委員会の所管する行政財産及び普通財産について、正しく「行政財産の使用許可に関する調査票」に掲載されているか確認すべきである。特に元小学校及び元中学校については、すべての使用料及び貸付料について、確認するように検討すべきである。

3 市税及び公有財産の両制度に関する課題

(1) 京都市情報公開条例の制度趣旨

本市が保有する情報は、広く市民に公開され、適正に活用されることにより、市民生活の向上と豊かな地域社会の形成に役立てられるべきである。

(2) 補助金等に関する情報公開・公表

条例によって、公表することとなっている。

(3) 公有財産の使用料・賃料、及びこれらの減免にかかる情報公開

補助金等と同じく公益性を理由になされ、経済的にも補助金等と同様の機能を有しているが、公表の対象とはなっておらず、補助金等に比べて透明度は低い。

(4) 税の減免と市民に開かれた議論について

税の減免情報に関しては、本市は非公開情報、守秘義務の対象であるとの見解であるため、このような本市の見解を前提にすると、市長裁量で様々な課税免除・減免が行われる。このような運用実態は、公平性に欠き、市政に関する情報を市民に積極的に提供するとの観点からも、かけ離れたものである。

(5) 市税の課税免除・減免、公有財産の使用料等の減免は、情報公開・市民に開かれた議論の確保との観点からは、限定的になされるべきであり、補助金等の手段によって同様の効果が得られるものは、補助金等の手段によることを基本とすべきと考える。

【指摘事項】 公有財産の使用料等の減免について、全て公開を検討すべきである。

4 最後に

今回の包括外部監査のテーマは「歳入免除等の財務事務等として、市税の軽減、公有財産の使用料等の軽減、債権管理及び回収」であったが、大変広い分野を対象にしたため、所管課に数多くの質問をした。

多くの時間を費やしたが、その一つ一つに回答してもらい、協力いただいた結果、当報告書を完成することができた。

市税については、歳入の重要な部分であるため、課税に関する細かい法令、規定が整備されており、軽減に関しても手続的にも正確、適正な税務執行がなされていた。しかし、一部の軽減ではあるが、通達等が多く、公平さに欠ける要素が多少見受けられた。

公有財産については、最近その管理の重要性が注目されているにもかかわらず、その軽減については法律的な規制が余りにも少ない状況であった。そのため、全市的な管理について、改善の余地があり、今後の十分な管理を期待したい。

債権管理及び回収については、時間的な関係で検討がほとんどできなかった。

監査の執行上、時間的な制限がある中で、最終的にはいろいろな検討することができ、包括外部監査の結果報告書において多くの意見を表明した。

厳しい財政状況下において、有効、効率的及び公平な行政サービスを推進するため、参考にしていただきたい。