

平成21年度

包括外部監査の結果報告書

〔概要版〕

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

平成 21 年度 包括外部監査の結果報告の概要

I. 市有財産（不動産）の有効活用について

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

京都市包括外部監査人 中村 清之

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ため、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ため、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

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。

X 凡 例

当包括外部監査の結果報告の「概要」では「報告書」の凡例を用いている。

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・合規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。

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っ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”

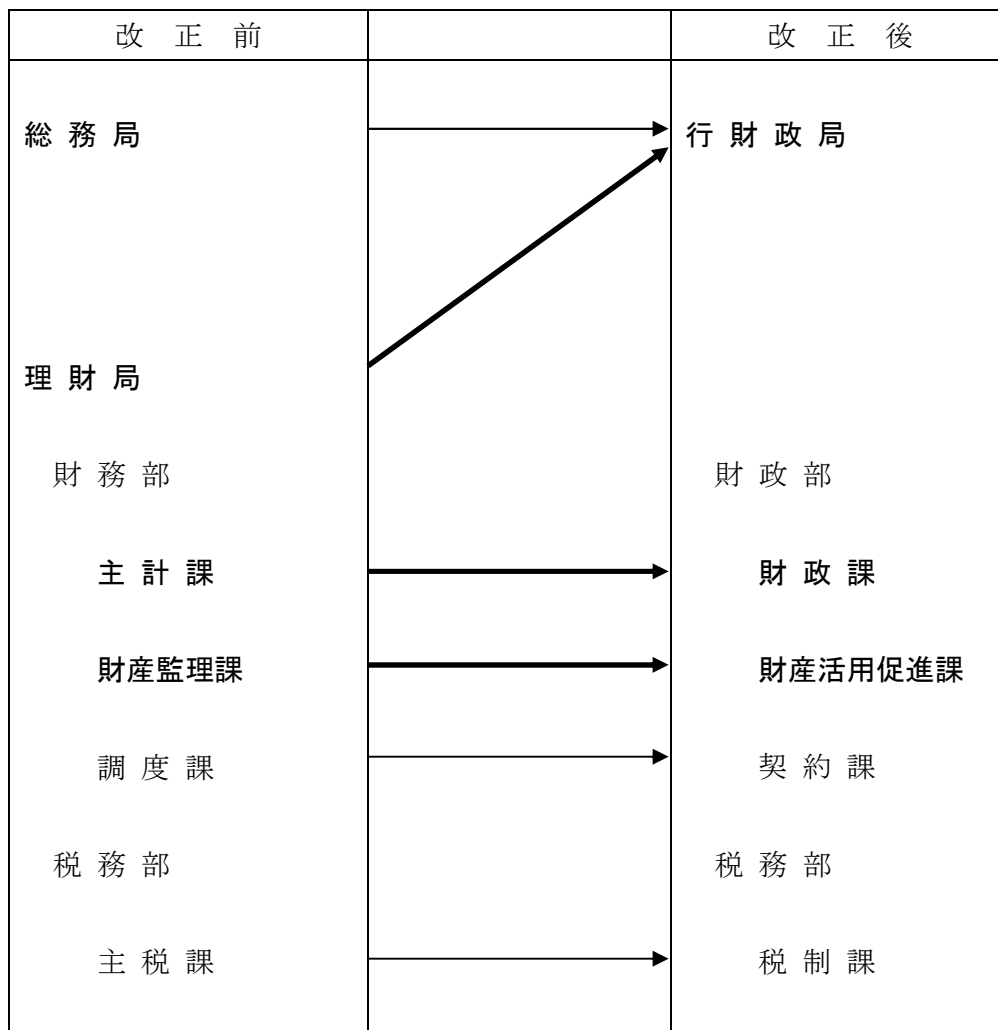
種類	根拠法令	決定者	評価者	評価時点	目安
実勢価格	—	売買当事者	—	—	—
公示価格	地価公示法	国土交通省	土地鑑定委員会	1月1日	(A) 100
基準地価格	国土利用計画法	同	都道府県知事	7月1日	(A) 100
路線価格	相続税法 (財産評価基本通達)	国税庁	土地評価審議会	1月1日	(B) 80
固定資産税評価額	固定資産税法	市・区・町・村	固定資産評価員	1月1日 (3年毎)	(C) 70
固定資産税課税標準額					
不動産鑑定士評価額	不動産の鑑定評価に関する法律	—	不動産鑑定士	随時	—

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 公有財産の分類

公有財産は、次のように「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）

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	

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、次のとおりである。

	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。

2. 公有財産の管理者

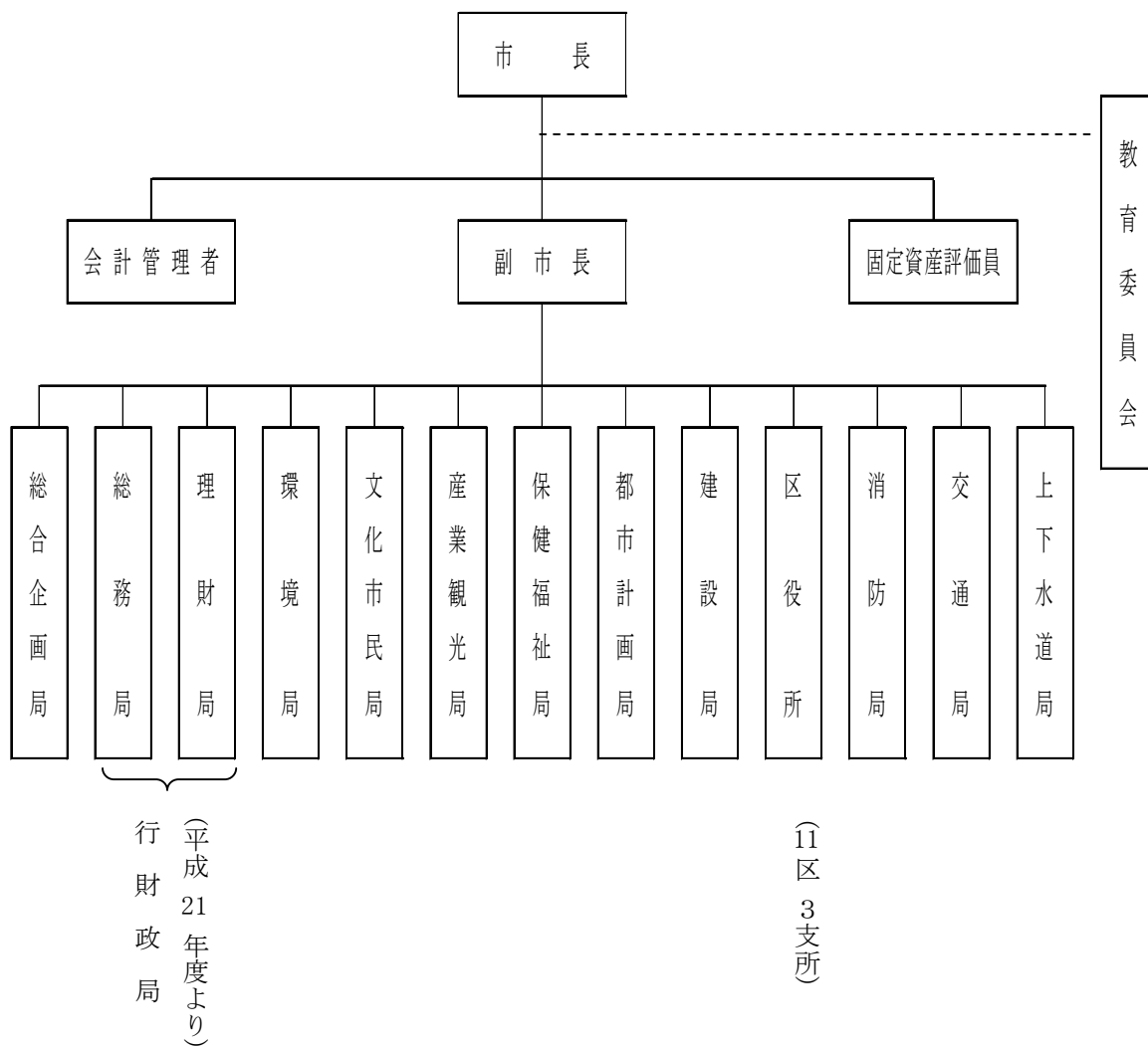
公有財産の管理については「京都市公有財産管理規則」の第9条、10条、11条で規定しているが、これを図に表わすと次のようになる。

公 有 財 産 の 管 理 者

（京都市公有財産規則）

	行政財産（公用・公共用・予定公物）	普通財産	
規則 第9条	教育委員会 各 局 長 等		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	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、 <div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin: 10px 0;"> <div style="margin-right: 10px;"> 主 管 局 長 </div> <div style="border-left: 1px solid black; padding-left: 5px; margin-left: 5px;"> <div style="margin-bottom: 5px;">資料提出又は報告←教育委員会・局長等</div> <div style="margin-bottom: 5px;">実地調査</div> </div> </div> その結果に基づいて必要な措置を求めることができる。		

3 市の機構（平成 21 年 3 月 31 日現在）



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			

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）

(I-1) 小・中学校の統合、閉校

1 概要

(1) 京都の市立学校の経緯

明治維新の京都は、幕末の騒乱・蛤御門の変などによる市街地の広範囲の焼失に加え、東京遷都による人口減少など、これまでにない衰退の危機にあった。そのような厳しい状況下において、京都の町衆は町の復興のため、都市基盤の整備や勧業政策など様々な近代化政策を全国に先駆けて実施した。中でもとりわけ力を入れたのが教育基盤の構築であった。「まちづくりは人づくりから」の信念の下、明治5年の学制公布に先立ち、明治2年に日本で最初の学区制小学校である「番組小学校」を開校させた。

番組小学校は、原則的に町組（複数の町が地域的に団結・連合した自治組織）ごとに建てられたのだが、資金の足りない町組は資金下付や借入をしたものの、町組の住民の醸金（※1.）により、1年間で64校もの番組小学校が開校した。

醸金で建てられたこれらの番組小学校は、町組の会所、消防の詰所、警護方の屯所など、行政総合庁舎のような役割を果たしていた。これらの費用については、竈金制度（※2.）により、住民が負担していたため、住民の重い負担となったが、これにより、小学校は町組のものであるという強い愛着心を芽生えさせた。

明治5年、政府が発布した学制により、大・中・小学校の区分が示され、行政区画とは別に人口600人を基準とする小学校区が定められたが、京都では小学校については、「町組」、即ち「小学校区」という方針を継続した。

戦後、小学校が一部で新制中学に転用され、学区が小学校の通学区と完全に重ならないこととなったが、学区は地域の社会福祉をはじめとする地域行政の核となり、京都独自の地域住民の自治単位として、現在もなお、機能している。この単位を元学区と呼び、元学区ごとに様々な分野での住民の自治活動が行われており、元学区ごとに存在する小学校や中学校は、閉校となった今も地域のシンボルであり、明治初期における「小学校は町組のもの」という強い愛着心は今も脈々と続いている。

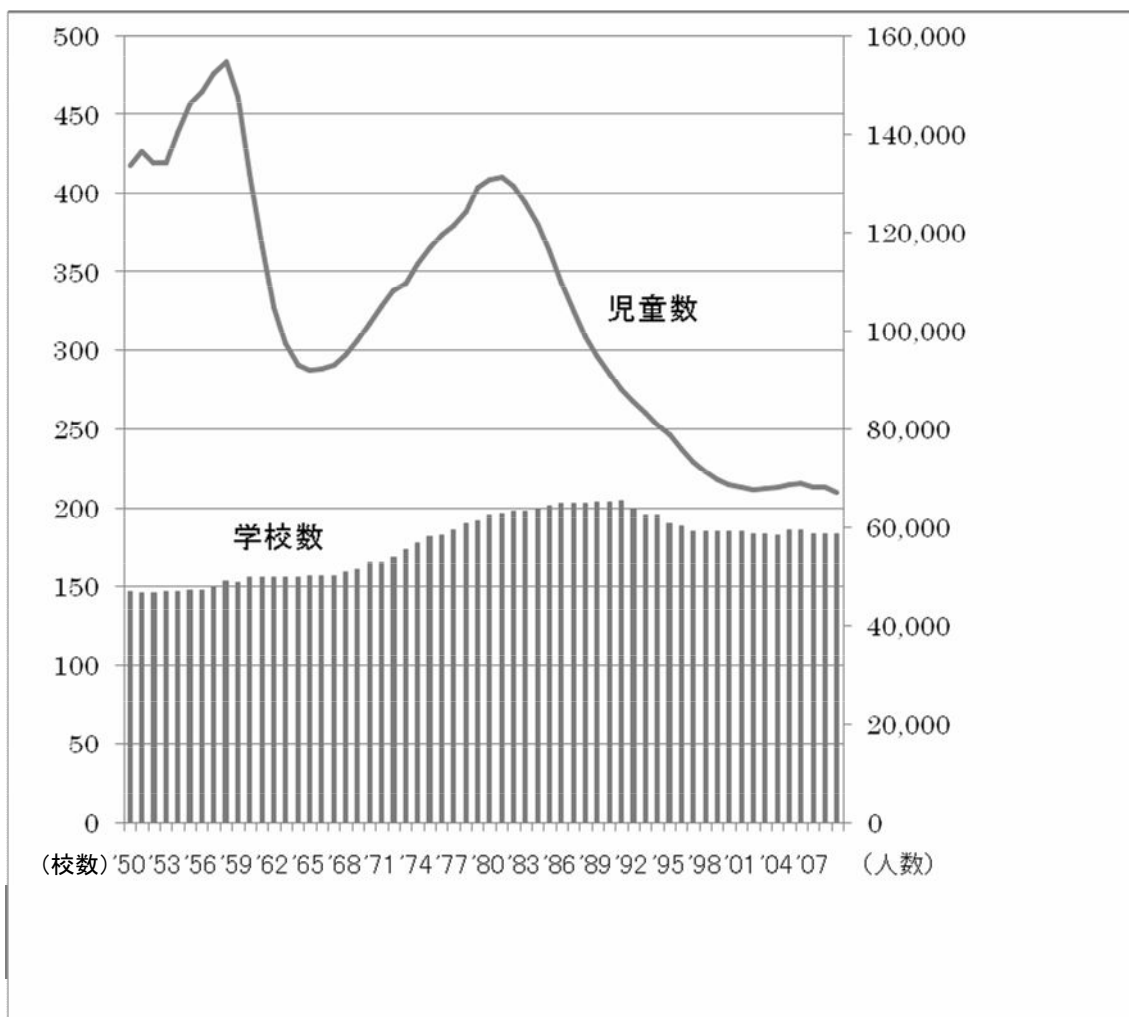
※1. 醸金（きょきん） 何かをするために金銭を出し合うこと。また、その金銭。

2. 竈金制度（かまどきんせいど） かまどのある家から平等に資金を集める制度。

(2) 京都市における小学校数と生徒数の推移

1950年度から2009年度までの京都市における小学校数と児童数は下図のとおりである。京都市における児童数は、1958年度（S33年度）の約154,815人をピークに全体的には減少傾向にあり、50年後の2009年度（H21年度）においては、67,380名とピーク時の43%程度となっている。（特に市中心部の元日彰小学校ではS30年度の599名をピークに、閉校時のH4年度には93名と激減している。）それに対して、学校数（分校も含む）は、H3年度まで増加し続け、それ以降は、減少傾向である。

京都市では、国の構造改革特区として「京の人づくり推進特区」の認定を受け（H18年度からこの構造改革特区は全国展開され廃止となった）、独自予算で常勤講師を任用し、H15年度に小学校1学年で、H16年度からは小学校1学年及び2学年で35人学級とするなどの学級編成基準の引き下げを実施している。



(3) 統合校

学校統合の状況については、次のとおりである。

新 校 名	統 合 校	
	校 数	校 名
洛央小学校	6	豊園、開智、永松、有隣、修徳、格致
洛中小学校	2	教業、乾
六条院小学校	2	稚松、菊浜
高倉小学校	5	立誠、生祥、日彰、明倫、本能
御所南小学校	5	富有、竹間、梅屋、龍池、春日
梅小路小学校	2	安寧、大内
新町小学校	2 + 2 の一部	小川、中立、待賢・梅屋の元滋野学区
西陣中央小学校	4	桃菌、西陣、成逸、聚楽
二条城北小学校	2	待賢、出水
東山小学校	2	修道、貞教
白川小学校	2	有濟、栗田
京都御池中学校	5	銅駝、初音、柳池、滋野、城巽
下京中学校	5	郁文、成徳、尚徳、皆山、梅逕
花背小中学校	6	八桝(小)、別所(小) 堰源(小) 花背第一(中)、花背第二(中)、堰源(中)

(4) 閉校施設の活用

[都心部における小学校跡地の活用についての基本方針]

市における児童数は11頁の図表のとおり、S33年をピークに減少傾向にある。これは、人口の減少や高齢化の進展など様々な要因によるが、特に都心地域（上京区、中京区、下京区）においての児童数の減少は顕著である。

このことにより、児童数の大幅な減少に伴う小学校の統合が順次進められてきた。そこで、市は、「京都市都心部小学校跡地活用審議会」をH5年12月に設置、H6年8月には「都心部における小学校跡地の活用についての基本方針」を京都市の方針として決定した。この基本方針により、

- i 跡地活用の基本原則、
- ii 跡地活用計画策定指針、
- iii 個別の跡地活用計画の策定手順

を定め、現在、これに基づいて、地元住民の意見も尊重して、閉校活用を進めている。

① 新築後活用されている施設

元校名	新施設名称	活動内容
元永松小学校	「京都市総合教育センター」	市立学校、幼稚園の教職員の研修・研究を行う教育機関
元竹間小学校	「こどもみらい館」	子育て支援（相談、情報発信）
元修徳小学校	図書館、特別養護老人ホーム、老人デイサービスセンター、在宅介護支援センター、児童館、消防分団	
元小川小学校	幼稚園、特別養護老人ホーム、老人デイサービスセンター、在宅介護支援センター	
元菊浜小学校	「ひと・まち交流館 京都」	ボランティア活動、NPO活動の推進・支援の拠点
元成逸小学校	老人デイサービスセンター、在宅介護支援センター、総合支援学校	
元梅屋小学校	「京（みやこ）あんしんこども館」	育児に関する保健医療相談、子供の事故防止の普及・啓発
元初音中学校	「教育相談総合センター」	教育相談
	「洛風中学校」	不登校生徒の学びの場
元本能小学校	特別養護老人ホーム、老人デイサービスセンター、在宅介護支援センター、市立高校の附属学舎	

② 改装後、活用されている施設

元校名	新施設名称	活動内容
元龍池小学校	「京都国際マンガミュージアム」	国内外の漫画に関する貴重な資料約30万点を所蔵する日本初の総合資料館
元明倫小学校	「京都芸術センター」	京都の芸術を総合的に振興する拠点施設
元銅駝中学校	「銅駝美術工芸高校」	
元滋野中学校	「京都まなびの街 生き方探究館」 (小中学生対象)	<ul style="list-style-type: none"> ● 勤労観・職業観を育む「キャリア教育」の推進 ● 創造性・社会性を育む「モノづくり」事業の推進
元開智小学校	「京都市学校歴史博物館」	京都の教育と学校の歴史資料館
元郁文中学校	「洛友中学校」	諸事情による義務教育未修了の方と不登校経験者の学びあう学校

③ 現状のまま、一部活用されている施設

学校名	暫定用途	評価額	年収	未使用の 教室数
元有隣小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・ 下京中学校部活動等 ・ 京都市教育委員会生涯学習アドバイザー一室 ・ 京都市教職員ライフプラン相談室 ・ 知っとくなくとく情報館など ・ 地元自治活動等 	億 万円 12 4,274	万円 0	室 11
元格致小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・ 四条傘鉾練習場及び収納庫 ・ 青少年育成団体及び青少年グループの活動スペース ・ 格致つどいの広場 ・ 洛央小学校・堀川高校部活動等 ・ 地元自治活動等 	17 8,817	0	1
元教業小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・ 二条陣屋改修工事作業所 ・ (社)中京区社会福祉協議会事務局 ・ 洛央小学校部活動等 ・ (社)京都府助産師会 ・ 地元自治活動等 	17 3,092	14	4
元春日小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・ (財)都市整備公社区画整理部 ・ 筋力トレーニング施設 ・ 御所南小学校部活動等 ・ 地元自治活動等 	13 9,402	4	0
元生祥小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・ 同心児童館分室 ・ 上下水道局地域事業課 ・ 教育委員会生涯学習部 ・ 高倉小学校部活動等 ・ 御池中学校部活動等 ・ 地元自治活動等 	20 6,990	1	0

学校名	暫定用途	評価額	年収	未使用の 教室数	
元立誠小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・「文化芸術による地域のまちづくりモデル事業」運営委員会事務局 ・先斗町自転車駐車場 ・高倉小学校部活動等 ・地元自治活動等 	31	8,808	1	15
元安寧小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・五条消防出張所の仮庁舎 ・学生祭典実行委員会事務局 ・学生祭典・みこし倉庫 ・京都公立学校教頭事務局 ・梅小路小学校・下京中学校部活動等 ・地元自治活動等 	22	9,144	9	1
元聚楽小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・上京区社会福祉協議会 ・西陣中央小学校・上京中学校部活動等 ・京都インターナショナルスクール ・地元自治活動等 	7	9,777	348	0
元西陣小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・西陣中央小学校部活動等 ・地元自治活動等 	10	2,505	0	9
元待賢小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・京都発達障害者支援センター「かがやき」 ・関西フランス学院 ・地元自治活動等 	21	9,888	283	0
元貞教小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・京都市立洛東中学校（H23年まで臨時使用） 	16	3,326	0	0
元有濟小学校	<ul style="list-style-type: none"> ・京都市弥栄中学校部活動等 ・京都子どもの音楽教室 ・地元自治活動等 	27	1,537	0	6
合 計		220	7,560	660	41

(未使用の教室数は市の調査によるが、使用教室には倉庫として使用されているものや、常時使用されているとは限らない部屋も含まれる。)

<改善を要する事項>

1. 現状のまま、一部活用されている閉校について

これらの閉校の敷地の評価額は総額約 220 億円となる。また、これらの施設の使用料等の収益は、年間約 660 万円である。

閉校の敷地の評価額にも表れているとおり、閉校の多くは市の中心地にあり、一部利用や低利用のまま放置しておくには、豊かな都市資源を無駄にしていることになる。また、他方では、市が賃貸借により借りている土地建物が多くあり、それに伴う賃借料は年額で約 11 億 3,000 万円にも上る。

さらに閉校の利用状況を監査していると、地元住民により週数回のみ利用されているものや倉庫として利用されているものなどが散見された。

他方では、借受不動産の項で述べるように、高額の賃借料を支払って施設を借りているということは無駄であり、賃借している事務所等を閉校に移すなど、市全体で有効活用を考えるべきである。

(I - 2) 京都市立看護短期大学の閉校

省 略

(II) 公の施設（学校以外）（公共用財産）

省 略

(Ⅲ) 売却予定財産（普通財産）

1. 市はH21年1月、未来の京都づくりに向け、マニフェストをはじめとする政策と新たな行財政改革を進めるため、「京都未来まちづくりプラン」を策定した。ここには、市長がマニフェストに掲げた政策等の内容とその実行計画が述べられている。しかし、同時に、プラン策定時点でH23年度までに964億円もの財源不足が見込まれるなど、市の厳しい財政状態の現状についても詳しくその内容が述べられている。つまり、市が今後4年間に実施しようとする政策を実現するためには、新たな行財政改革への取り組みが必要であることが強調されている。

「京都未来まちづくりプラン」の推進項目3においては、歳入の確保として「保有資産の有効活用」が挙げられ、その具体策としてH21年度の売却等予定地、H22年度・23年度の売却等予定地がリストアップされているので、これらの物件につき、その後に追加された4物件と共に資産評価を行うと次頁のとおりである。

<改善を要する事項>

1. 財産活用促進課の役割

市有財産の有効活用に関する企画及び立案については、財産監理課が所管することとされている。

また、主計課では、各局等に対して、資産を売却した翌年度には、予算上、次のようなインセンティブを与えて、未活用財産の売却促進策を講じている。（平成20年度予算）

- ① 毎年、売却額の5%を加算
- ② 翌年度限りの場合は、25%を加算

しかし、「京都未来まちづくりプラン」にリストアップされたものは、各局等に依頼して提出された各局等の立場での売却可能資産のみであり、旧財産監理課による全保有資産を対象とした売却可能性の精査が行われていない。

各局等单位ではなく、市全体の資産の有効活用という視点から、財産活用促進課が市有財産全体について精査し、売却可能な未活用財産の洗い出しを行うべきである。

2. 「京都未来まちづくりプラン」、外4件の売却等予定地表

名称	面積	売却 予定価格		売却額 (H21.12.31 現在)		評価額	
		億	万円	億	万円	億	万円
(1)売却済み	m ²						
① 旧北清掃事務所	783.79	1	4,784	2	4,894	1	8,547
② 元市警財産(下総町) ※	179.78		4,278		4,821		4,042
③ 元市警財産(北園町) ※	239.66		8,423		8,511		7,909
④ 旧伏見消防署 (実測)	2,951.59	4	5,168	4	5,168	4	4,776
合計	4,154.82	7	2,653	8	3,002	7	5,274
(2)H21年度売却予定							
① 西京まち美化事務所飛地	180.04						2,133
② 旧右京区役所	3,500.00					5	6,000
③ みかげ会館	738.00					1	4,760
④ 旧ちびっこ広場(右京区南広町)	115.00						1,711
⑤ 醍醐地域学校向け用地	650.00						(評価困難)
⑥ 旧宇津保育園	1,048.00						909
⑦ 元市警財産(上梅ノ木町) ※	281.78		7,700				7,185
⑧ 旧八桝小学校職員住宅 ※	302.15		411				354
小計	6,814.97					8	3,052
(3)H22年度以降売却予定							
① 歴史資料館	1,183.05					3	1,966
② 伏見保健所	1,403.00					2	3,851
③ 伏見福祉事務所	921.00					1	5,197
④ 繊維技術センター	7,755.72					20	9,404
⑤ 旧高野合同福祉センター	4,416.00					9	0,528
⑥ 旧市営葬儀場事務所	440.00						9,900
⑦ 洛西地区保育所用地	1,503.42						1,701
⑧ 旧山科老人いこいの家	201.34						2,819
⑨ 心身障害児福祉会館	1,619.32					4	2,329
⑩ 急病診療所	3,181.48					8	6,473
⑪ 旧久多診療所	76.00						39
⑫ 用途廃止した市営住宅敷地	2,000.00						α
⑬ 五条消防出張所	300.00					1	1,221
⑭ 消防学校	13,624.00					18	7,330
⑮ 鷹峯小学校グラウンド	4,166.00					5	7,366
小計	36,548.33					77	0,124
合計((2)+(3))						85	3,176

※ 追加4件の物件

(IV) 売却可能財産（普通財産）

1. 現在、市が保有している普通財産の内、「京都未来まちづくりプラン」に売却予定物件として掲載されている資産以外に、売却可能な物件がないか、公有財産台帳の普通財産(土地)約 55,000 筆のうち 139 ヶ所を抽出し、現地視察を行った。

その結果、次のような未活用・低活用物件と思われる物件があることが判明した。

	所管局	種別	物 件	取得日	面積	評価額	H20 年度 年 収
(1)	理財局	普通	自動車教習所の駐 車場敷地	H6. 2. 28	882. 02 m ²	2 億 0, 337 万円	332 万円
(2)	保健福 祉局	普通	財団法人の車庫の 敷地	S24. 2. 24	680. 06 m ²	1 億 2, 921 万円	351 万円
(3)	保健福 祉局	普通	大北山原谷	H6. 10. 27	864. 18 m ²	6, 466 万円	0
(4)	北区役 所	普通	元ワークショップ コスモス（地域活 動支援センター）	S28. 1. 5	248. 44 m ²	5, 246 万円	0
(5)	伏見区 役所	普通	伏見区石田児童遊 園地西隣	H6. 4. 1	161. 00 m ²	1, 771 万円	0
計						4 億 6, 741 万円	

<改善を要する事項>

1. 行政財産としての用途が廃止された普通財産は、有効活用がされている場合を除き、長期に渡って保有すべきものではないと考える。

ここで取り上げた物件は監査人が視察に回った中で偶然発見したもので、市有財産全体のごく 1 部であると考えられ、これらの普通財産は、H21 年 1 月発表の「京都未来まちづくりプラン」の中の売却予定物件に含まれていない。

社会が変化していく中で需要が無くなり低利用となったり、事業が凍結したために未活用のまま保有されたりして、有効に活用されていないものがないかを検証する体制が必要である。

(V) 貸付財産（普通財産他）

1. 自治法において、普通財産の貸付けについて、概略、次のように定めている。

・普通財産は、貸し付けることができる。〔自治法第238条の5第1項〕
普通財産の貸付けには、有償で貸し付ける場合の賃貸借契約と、無償で貸し付ける場合の使用貸借契約の2種類がある。これらは、民法、借地借家法等の私法の適用を受ける。

2. 貸付けに関する「事務」が「市有財産規則」に基づき適正に行われているかについて、「普通財産貸付台帳」を閲覧し、試査により確認した。

3. 貸付財産の分類

市の「賃貸物件貸付台帳」は、土地・建物、有償・無償が無作為に筆・棟で列挙されているので、これらを分類し、集計すると次のとおりである。

賃貸物件分類・集計表

	土 地			建 物			計		
	件	億	万円	件	億	万円	件	億	万円
無 償	80		—	140		—	220		—
有 償	282	1	4,644	187	1	2,910	469	2	7,554
計	362	1	4,644	327	1	2,910	689	2	7,554

(土地で、同一人に同町に数筆貸付けている場合は、1件とした。)

4. 監査の結果

- (1) 貸付けに関する事務は適正に行われており、賃貸借契約書や使用貸借契約書も完備されていた。
- (2) 無償貸付先は、京都府、各学区の自治会、福祉施設等が殆んどであったが、次の事例が存在した。

① 無償貸付物件の借受者による有償転貸

市の現・元小学校や中学校の各学区単位の住民で自治会又は自治連合会が組織されており、その活動拠点として、それぞれ会館を有している。

市はその自治会館のために、用地又は建物を無償で貸付けているので、監査チームは5班に分担して、66ヵ所の自治会館を視察し、実態を確認したが、その中で1件、借受人による有償転貸の事例を発見した。

② 労働組合等への無償貸付け

普通財産ではなく、行政財産であるが、市役所の本庁建物の一部と他に1カ所に次の無償貸付けが存在する。

この中で、市役所本庁分の使用料を市の「建物の使用料 算定基準」により計算すると、次のとおりである。

所在	貸 付 先	床 面 積	推定使用料
市 役 所 本 庁	京都市職員労働組合連合会	㎡ 50.50	年 円 496,205
	京都市職員労働組合	324.50	3,188,490
	自治労京都市職員労働組合	204.52	2,009,584
	京都市自治体関連労働者自立組合 京都市職員部会	10.00	98,257
	京都市学校職員労働組合	67.14	659,708
	京都市学校給食職員労働組合	36.49	358,544
	合 計		6,810,788

上記は一例であるので、下京区朱雀分木町や他の施設についても検討を要するが、市からは「それ以外には無い。」との回答であった。

<改善を要する事項>

1. 無償貸付物件の有償転貸

営利企業への有償転貸は、市有財産・物品条例において規定している無償貸付要件に当たらないことは明らかである。よって、早急に有償貸付けに改めるか、営利企業に対する契約の見直しを行うべきである。

2. 財産活用促進課の責務

無償貸付物件の有償転貸は、監査の過程で行った外観視察の際に発見したものであるが、この事例は幟があったために判明した。つまり、外観視察だけでは発見できない同様の事案は、他にも存在する可能性がある。財産活用促進課は、早急に全ての市有地の点検を行う必要がある。

3. 労働組合等への市有財産の無償貸付け

市に勤務する労働者で組織する組合であっても、その人格は市とは別個のものである。

従って、市有財産の一部を当該組合に貸付け、その使用料を減免するためには、その使用目的が「市有財産・物品条例第2条第3項」に該当するか否かの判断となる。労働組合の活動は第3項第1号、第2号、第3号に該当しないのは明らかであるので、第4号に該当するか否かを検討する。

第4号 「その他**公益上**または**管理上**特に必要と市長が認める用に供されるとき。」

(1) 労働者の組合活動は、組合員のための活動であり、「公益上特に必要な活動」とは認められない。

(2) 「管理上特に必要」とは、「市役所の建物の管理上、特に必要」と解すべきであり、組合活動がこれに該当するとも解し難い。

市の担当者は「第4号に該当する。」との見解であるが、無理があると考える。

以上の点から、市役所建物等の一部の諸労働組合に対する貸付けは、適正価額の使用料を徴すべきである。(これは労働組合活動そのものを否定するものではないことを付言する。)

(VI) 買収財産（普通財産）

1. 市の各局等の中から、理財局財務部財産監理課の簿冊「買収一件」を試査したが、買収に関する事務は適正に行われていた。

2. その中で、1件、建物「北山ふれあいセンター」の買収で特殊な事例があったので、検証した。

(1) 取得手続

当該区分建物は、施設全体を民間が整備し、必要な部分の区分所有権を市が買い取るという手法により取得された。

(2) 買収価額

買収価額の決定については、市有財産規則第5条により「当該不動産の価格を不動産評価委員会に諮らなければならない」とされているが、建物が建築中であるという理由から、評価事務取扱要綱第15条第10号の規定を適用し、不動産評価委員会への付議は省略され、買収価格の算定は建物の建築工事の契約金額を基に行った。

（評価事務取扱要綱には、「不動産評価委員会には**土地**の価格について調査、審議及び評定を諮問するものとする。」（第2条）という規定があるが、建物は対象外となっている。）

買収価額の算定の基となった建築工事の契約金額は、売主である社会福祉法人京都障害児福祉協会が実施した指名競争入札に3社が参加して、落札されたものである。

また、当該合築施設のうち、市が買収した部分については、市も設計の段階から関わりをもっており、市児童家庭課においても、第三者機関に依頼して設計金額の妥当性を確認している。

したがって、当該区分建物の取得手続きは、規則に従い適正に行われたものと解される。

<監査意見>

1. 現行の市有財産規則及び評価事務取扱要綱の規定では、ほとんどの建物の取得手続きが、第三者機関における検証の対象外となってしまう。

しかし、今後は、建物の取得についても、市が直接建設せず、完成後の建物を買収する場合、買収価額の算定について不動産評価委員会への諮問の対象とするよう検討する必要がある。

(Ⅶ-1) 売却済財産（普通財産）

1. H20 年度中の土地売却は次のとおりである。

売却物件	契約 形態	面積 ㎡	金額		価格算定根拠
			億	万円	
(1) 通常の随意契約によるもの					
① 廃道路敷	随意	590		3,807	鑑定士
② 社団法人が利用している敷地	随意	352		9,010	算定表
③ 廃道路敷	随意	99		1,150	算定表
④ 廃河川敷	随意	54		641	算定表
⑤ 廃道路敷	随意	204		880	算定表
⑥ 境内地	随意	92		640	算定表
⑦ 廃道路敷	随意	58		593	算定表
⑧ その他 計 42 件		1,843		4,655	
小 計		3,292	2	1,376	
(2) 高速道路代替地(H20 年度分 1 件)	随意	5,077	43	2,053	鑑定士
(3) 公募によるもの 1 件	公募	234		6,970	鑑定士
(4) 競争入札によるもの 1 件	入札	593	1	3,647	鑑定士
合 計		9,196	47	4,045	

(注) 算定表 「小規模市有地処分価格算定要領に基づく評価」

鑑定士 「不動産鑑定士による評価」

2. いずれの物件も売却に関する「事務手続」に則して行われており、また、売却価格の評価にも問題はなかった。

<監査意見>

1. H20 年度中の不動産の売却は約 47 億円であるが、京都高速道路用地購入先の地権者に対する代替地の売却の約 43 億円を除くと 4 億円あまりに過ぎない。

その中でも低活用地、未活用地の処分として一般競争入札により売却したものは 1 件だけであり、またその金額は約 1 億 4 千万円である。

この結果は、市の財政を健全化し遊休資産を積極的に売却したとはいいがたい。今後、「京都未来まちづくりプラン」に示された方針に基づき、未活用地等の積極的な売却を行うことにより、京都市の財政健全化に資することが必要である。

(Ⅶ-2) 売却済財産（普通財産）

高速道路代替地（前頁表中（2））については、H19年度の1件の買収取引及び2件の代替地の売却取引も含めた一連の取引を理解する必要があるため、市土地開発公社の取引も含めて検証した。

1. 概要

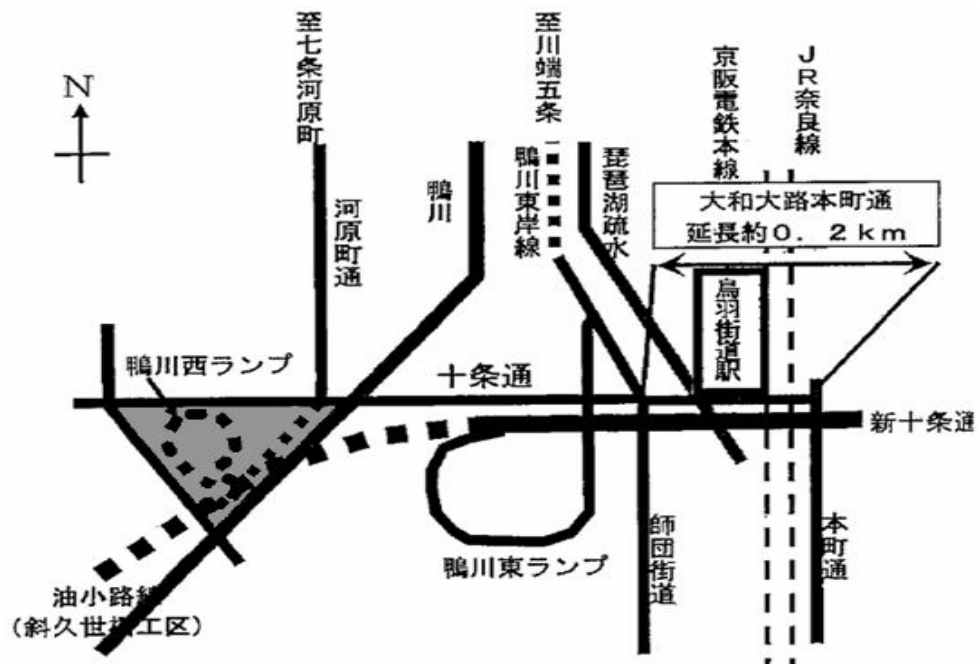
京都高速道路油小路線（斜久世橋工区）事業地（下図の網掛け部分）における鴨川西ランプ部の用地取得のために市は次のとおり4ヵ所の代替地を提供した。

(1) 油小路線（斜久世橋工区）事業他における鴨川西ランプ部の必要性

阪神高速8号京都線としてH20年1月19日に油小路線（上鳥羽～第二京阪接続部）が、同年6月1日には新十条通（山科～鴨川東）がそれぞれ供用開始された。

油小路線（斜久世橋工区）事業地は、H23年3月末の完成に向けて、上記供用済の2路線を結ぶとともに、接続街路を整備する事業であり、特にその要となる鴨川西ランプ部の予定地を取得しなければ、京都高速道路事業全体の利便性を著しく失うこととなると考えられていた。

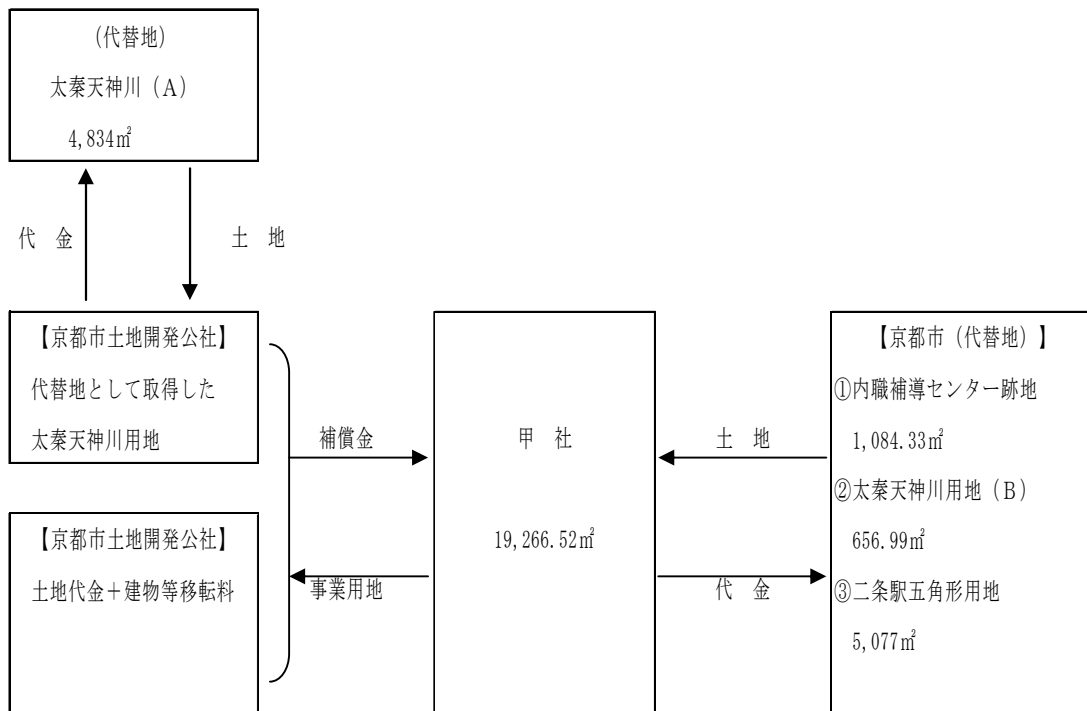
したがって、事業担当局としては、この用地を取得するためには、代替地の提供も行い、予定地の所有者である売主（民間企業）の合意を得る必要に迫られていたように思われる。



売却物件	契約形態	面積 m ²	金額		価格等算定根拠
			億	万円	
太秦天神川（交通局）（A）	随意	4,834.00	12	2,314	鑑定士
内職補導センター	随意	1,084.33	4	5,064	鑑定士
太秦天神川（建設局）（B）	随意	656.99	1	7,607	鑑定士
二条五角形	随意	5,077.00	43	2,053	鑑定士
合計			61	7,038	

注. 鑑定士 「不動産鑑定士による評価」

（2）市・市土地開発公社・民間会社の流れ



2. 監査の結果

公共事業に土地を提供した者に代替地として市有地を売却する場合は、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に規定されている「競争入札に適しないもの」を根拠に随意契約が可能であるとして各代替地ごとに起案書が提出され、いずれも市長の決定を受け、売却の手順をふんでいる。

売却手続は、市の現行規程に準拠していると判断した。

<改善を要する事項>

1. 用地買収に関する交渉記録の保存期間については、京都市公文書管理規則等の「1年」を適用したとのことであるが、一定金額（例えば1億円）以上の売買等の重要事項と考えられる案件の資料は、長期間保存するよう規則等の見直しを検討すべきである。

<監査意見>

1. 売却手続は、規則上、合規制ありといわざるをえない。しかし、市土地開発公社が介在すれば所管局にかかわらず売買が可能というのは問題である。市民のための公有財産をむやみに散逸させないための規制を設けるなどの規則の見直しを検討する必要がある。
2. 代替地の売却については、法令等により売却後の条件をつけることは容易ではないと思われる。しかし、所有者が代わっても、市の行政区域内に存在する土地であることは普遍である。単に売却の手続きが守られているだけでなく、将来を見据えた取引をしなければならない。
今後、市有地の売却の際には、周辺の都市環境や公共性などの影響を考慮した条件を設けることを検討する必要がある。

II その他の不動産

(I) 借受不動産

1. 借受不動産の分類

市の「不動産借受台帳」は、土地・建物、有償・無償が無作為に筆・棟で列挙されているので、これらを分類し、集計すると次のとおりである。

借受物件分類・集計表

種 別	土 地			建 物			計		
	件	億	万円	件	億	万円	件	億	万円
無 償	509		—	10		—	519		—
有 償	149	6	3,076	45	4	9,988	194	11	3,064
計	658	6	3,076	55	4	9,988	713	11	3,064

(土地は、同一人から同町に数筆借受けている場合、1件とした。)

2. 監査の結果

- (1) 借受けに関する事務は適正に行われており、賃貸借契約書や使用貸借契約書も完備されていた。
- (2) 有償借受物件には、文化会館敷地、諸施設に付帯する駐車場、学校敷地、中央卸売市場、東京事務所や資源ごみ一時堆積場等があるが、特に多額の借受料を支払っているものに次のものがある。

	物 件 名	摘 要	借受面積 ㎡	H20 年度 借受料	
				億	万円
(A)	市役所周辺	5 棟	4,393.52	1	8,120
(B)	リサーチパーク	中庭敷地を含む	7,013.94	1	5,452
	小 計		11,407.46	3	3,572
	その他 188 件			7	9,492
	合 計			11	3,064

(A) は、本来は市役所内部で行う業務を、市役所が手狭なため周辺に分散している。

(B) には公・民の各種高度学術・技術の研究機関が集合している。

このように、194 件の借受け物件のうち、(A) は 5 件で借受料全体の 16%、(B) は 1 件で 13.7% を占めている。

<監査意見>

1. 「小中学校の統合・閉校」の項で述べたように、一部活用の元学校の校舎には空室又は倉庫利用のものが多く存在する。

番組小学校であった閉校地は市内の中心地に存在し、このような施設を空室や倉庫としてしか使用していないのは“もったいない（勿体無い）”限りである。

市の財源確保のためには、空調設備、OA機器対応設備や耐震性等の問題はあるが、遊休設備の有効活用を全市的視野で検討し、借受料の削減を図ることが必要である。

(II) 部落有財産

1 概要

市有財産には属さないもので、当包括外部監査の対象とならないが、公共的立場から市が台帳上管理している財産に市有財産と区別するために「部落有財産」があるので、ここに触れておくことにする。

公式な定義はないが「部落有財産」とは一般に、「昔から不動産登記簿や台帳に旧部落（大字中（おおあざじゅう）、村中（むらじゅう））等の所有名義で登記又は登録されている不動産で、財産区が設置されておらず、当該財産を町内会等地域の管理組織が自己の所有に係る財産として維持管理しており、他に所有権の有することを証する反証資料（古文書等）のないものをいう」とされている。

部落有財産は、市の公有財産台帳に約 200 カ所記載されているが、市には売却処分や利用に関する権限はない。また、維持管理は地域の管理組織による自主管理が原則とされている。

<改善を要する事項>

1. 「部落有財産管理要綱」（仮称）の設定

部落有財産は、公有財産ではないので、市有財産と区別して、管理上、市の公有財産台帳に記載されているという位置づけであるので、維持管理に要する費用を負担する義務は市には無い。

財産活用促進課によると「苦情があったときなど、必要に応じて現地調査は行っているが、定期的には行う必要はなく、また、管理状況についてもすべての記録が残っているわけではない。」ということである。

地元管理が原則となっている以上は、市が予算措置を講ずることは困難であるが、市には越境した樹木による通行障害や落ち葉や木の実の処理について要望が寄せられている。

これらのことを踏まえ、現在、市には部落有財産の管理に関する要綱がないので、「部落有財産管理要綱」（仮称）を定め、財産の利用状況、管理者の異同、防災・防犯対策などの管理状況を確認できるようにすることが必要である。

<監査意見>

1. 管理台帳の整備

現在の部落有財産管理台帳には管理組織の有無の記載はされているが、管理者の連絡先の記載がされていないので、部落有財産管理台帳に管理者の連絡先を記載するとともに、管理者の変更があった場合には、それを把握する仕組みを作る必要がある。

Ⅲ 公有財産台帳の管理

1. 公有財産台帳の不備

市有財産の変動については、各局等で管理され、財産活用促進課に報告される体制になっている。

従って、市有財産に変動があっても、各局等から財産活用促進課に報告がなければ、台帳は修正されることなく、従来のままの記録が残ることになる。

監査チームが「公有財産台帳」を基に視察を行った際、目的地が見当たらず、所管局に問い合わせた結果、台帳の修正洩れであることが数件発見された。

<改善を要する事項>

1. 市有財産の有効活用を推進するためには、その情報が正確でなければならない。公有財産台帳の記載間違いがあれば、判断を誤ることに繋がりがねない。今後は、各局等で定期的に管理財産を見直す制度を確立し、財産活用促進課はそれを確認すべきである。

2. 公有財産台帳システムの改善

現在の台帳管理システムは各局等单位で管理されており、各局等は、直接、他の局等の情報を把握できない。(但し、所属で権限の付与を受ければ他の局等の情報も閲覧可能である。)

<改善を要する事項>

1. 市有財産の有効活用を図るためには、市有財産の情報を各局等单位ではなく、全市的に、直接、共有できるシステムが無ければ効果が上がらないので、このようなことが可能になるような「公有財産台帳システム」を構築すべきである。

[参 考]

H22年3月からは新公会計制度への移行と同時に「新公有財産管理システム」が導入される予定であり現在構築中である。このシステムには、従来の公有財産台帳には無かった地図情報(GIS)機能、貸付・使用許可管理機能、固定資産税路線価を利用した土地の評価機能が追加される予定である。

台帳及びGISの閲覧権限は、ほぼ全各局等にわたり、台帳登録も基本的に財産を管理する各局等ごとで行えるようになる。

IV 京都市土地開発公社

1. 事業内容

(1) 業務の内容

市土地開発公社は自治体の分身としての公法人なので、民間企業のように経営結果を重視する決算主義を取らず、予算を作成し、その活動をあらかじめ明らかにして、設立団体である自治体の統制を受けたうえで、業務を行う。

これを前提として、市の健全な発展と秩序ある整備の促進に寄与するために、公拓法の規定に基づき、「京都市土地開発公社定款第 16 条」で次のように市土地開発公社の業務内容を定めている。

- ① 次に掲げる土地の取得、管理、造成その他の管理及び処分を行うこと。
 - ア 公拓法第 4 条第 1 項又は第 5 条第 1 項に規定する土地
 - イ 道路、公園、緑地その他の公共施設又は公用施設の用に供する土地
 - ウ 公営企業の用に供する土地
 - エ 都市計画法第 4 条第 7 項に規定する市街地開発事業の用に供する土地
 - オ 観光施設事業の用に供する土地
 - カ 地域の自然環境を保全することが特に必要な土地
 - キ 史跡、名勝又は天然記念物の保護又は管理のために必要な土地
 - ク 航空機の騒音により生ずる障害を防止、又は軽減するために特に必要な土地
- ② 省 略
- ③ ①及び②の業務に付帯する業務を行うこと。
- ④ ①の土地の造成又は②の事業の実施と併せて整備されるべき公共施設又は公用施設の整備で地方公共団体の委託に基づくもの及び当該業務に付帯する業務を行うこと。
- ⑤ 国、地方公共団体その他公共的団体の委託に基づき、土地の取得の斡旋、調査、測量その他これらに類する業務を行うこと。

(2) 事業の概要

市土地開発公社は、これまで道路用地、学校用地、福祉施設用地等、様々な公共用地の先行取得を行い、市の秩序ある発展に貢献してきた。しかし、いわゆるバブル経済の崩壊以降、土地を取り巻く状況は著しく変化し、地価の上昇を前提とした用地ストック拡大のメリットは減少することとなった。また、市土地開発公社が取得した用地は、民間金融機関の資金を投入しているため、保有期間の長期化はそのまま大きな金利負担となり、保有資産の簿価額の増大を招くことになっている。

このような状況から、近年、市土地開発公社のあり方や役割については、市議会でも種々議論されている。

(3) 事業の流れ

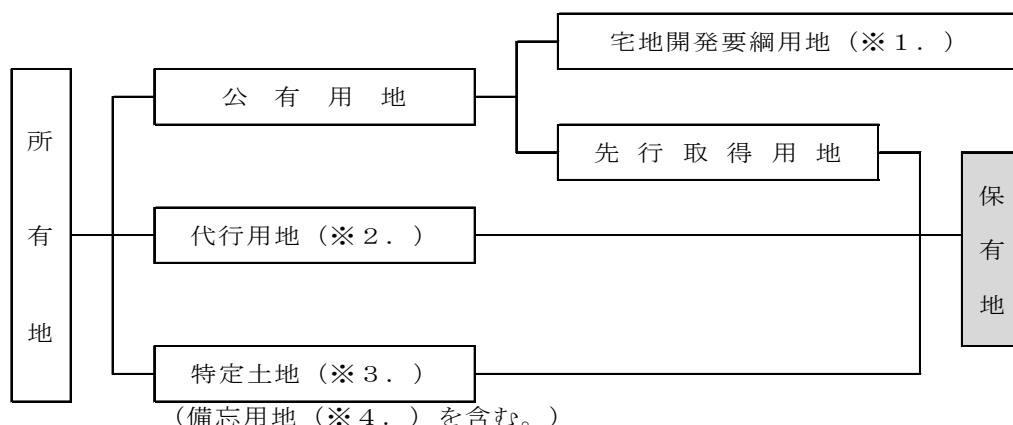
市土地開発公社の主要業務は、上記(2)のとおり公有地先行取得事業であり、市からの依頼に基づく道路用地等の公共用地の取得が大半を占める。

市からの依頼に基づき公共・公益用地を取得する場合には、H19年度までは3種類であったが、H20年度に次の2種類にまとめられた。

- ① 用地取得課を持つ事業局からの依頼に基づく先行取得で、市土地開発公社から当該用地取得課へ再委託する場合
- ② 用地取得課を持たない事業局からの依頼に基づき財産活用促進課へ業務委嘱を行う場合

(4) 所有地の区分

市土地開発公社の所有地は、次のように区分されている。



-
- ※1. 宅地開発要綱用地 S47年制定の「京都市宅地開発要綱」第16条に基づき、宅地開発事業者から譲渡された土地。
2. 代行用地 公有地取得事業により、土地開発公社が自治体等に所有権を取得させた土地。市街化調整区域内の農地は、土地開発公社名義で取得できないため、このような方法がとられる。
3. 特定土地 公拓法第17条第1項第1号の規定により土地開発公社が取得した土地のうち、自治体等により再取得される見込みがなくなった土地。
4. 備忘用地 市土地開発公社の前身である財団法人京都市住宅公社、財団法人京都市開発公社が、当時、宅地開発事業を実施した際の道路用地であったが、認定道路要件を満たしていないため、道路管理者に引き継がない土地。

[参考]

代替地 公共事業の施行に伴い、移転先地の必要な者に提供するために取得した土地。

(5) 公有用地の処分

- ① 市土地開発公社は、公共用地又はその代替地を取得し、市は、これら用地又は代替地を取得価額、維持管理費等及びこれらに係る借入金の支払利息累計等の合計で再取得（買戻し）する。

道路・街路事業用地、住環境整備事業用地など、用地の取得開始から完了まで長期間を要するものもあるため、市土地開発公社が保有する期間も長期化する傾向にあり、特に保有期間が10年以上となる長期保有地の割合は、H17年度以後逡減しているが、〔図表1〕のとおり依然、高い水準にある。

〔図表1〕

	面積	金額	利息額
全保有地	278,737 m ²	約668億円	約170億円
A うち5年以上	147,926 m ²	約459億円	約165億円
B うち10年以上	143,677 m ²	約431億円	約160億円

注. Aは全保有地のうち5年以上保有（Bを含む。）

Bは全保有地のうち10年以上保有

長期保有地の解消については、市議会においても数回指摘を受けたところであり、このような状況を放置すれば、金利負担の累増を招き、市が買戻す際の財政負担を増加させるなどさらに状況が悪化することは明白である。

- ② このため、市においては、H16年3月31日に市土地開発公社保有地、特に長期保有地の縮減を図る総合的な対策を講じ、市土地開発公社の健全な経営を維持しつつ、将来の市の財政負担軽減を図ることを目的として、「京都市土地開発公社の長期保有地の縮減対策について」が決定され、保有地を〔図表2〕のように分類した。これを見ると全65事業のうち利用目的の見直しや処分を検討すると分類されたものは、わずかに7事業であった。

つまり、市は約90%の事業を当初計画どおり実施する予定であるが、実地監査の際に事業ごとの進捗状況の質問を行ったところ、「事業実施の目処は立っていない。」という回答が目立った。

〔図表2〕

類型	分類の考え方	事業数
A	当初目的どおり処理するもの	50
A-Ⅱ	当初目的どおり処理するものであるが、中断しているもの	8
B	利用目的の見直しにより、新たな目的が確定又は確定の方向にあるもの	5
C	市以外への処分を検討するもの	2
計		65

(6) 長期保有地の縮減対策

市はH16年の対策を見直し、H21年3月に、全局に対し次のとおり新たな通知を発出し、その中で次のように述べている。

① 長期保有地の縮減化に向けた目標

H23年度末の長期保有地簿価額を現行の520億円(H19年度末)から概ね3割程度縮減する。

② 長期保有地の発生抑制策

市土地開発公社による先行取得の更なる厳正化

新たな先行取得については、その必要性を十分に吟味した上で、**公共用地先行取得等事業債**を活用した特別会計での取得を原則とし、国庫補助金の適用等の理由により、**特別会計による取得が適当でない場合にのみ、市土地開発公社による先行取得を行うこととする。**

(7) 資金調達の状況

市土地開発公社が用地取得等を行う際に調達する資金は、すべて民間資金(金融機関)からの借入金で賄われている。また、金融機関からの借入金については、全額、市の債務保証が付されるなど、円滑な資金調達のために必要な措置がなされている。

H20年度末の借入金残高は480億円、公社債の残高は200億円であり負債総額680億円となっている。

(8) 市による債務保証

① 自治体による債務保証の制限の例外規定

自治体は、「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」第3条により、「原則として法人の債務について保証を行うことはできない」とされている。しかし、地方三公社のうち、土地開発公社及び地方道路公社については、例外的にこの制限を外す立法措置がなされており、土地開発公社の場合は、「公拡法」第25条に規定がある。

② 債務保証に関する議決等

市土地開発公社の債務保証については、市一般会計予算の一部である債務負担行為として、債務保証の限度額及び期間が定められており、H16年12月16日に、一般会計補正予算として市議会の議決を経ている。公社債に関しても、他の借入金同様、市による債務保証が付されている。土地開発借入金債務の保証によって生じる保証債務は、H16年度からH20年度までの期間において、1,100億円がH16年度の一般会計補正予算で可決された。現在では、H21年3

月に市議会の議決を経て、その保証債務は、900億円となっている。

2. 保有地の個別検証

市土地開発公社の保有地の中から保有期間4年以上の45件(関連している土地は1件と算定。)の中から、36件につき全て現地視察を行い、必要に応じて担当者に質問(実地監査時、文書)・閲覧(見積書・契約書・土地価格算定書等)により監査を実施した。

3. 保有地等の評価

保有地及び要綱用地をH21年の路線価格等で評価を行った。

その結果は以下のとおりである。

(1) 保有地

① 保有期間**4年以上**の土地について、取得価額と評価額を比較すると次のようになる。

	取得価額		評価額		評価損	
	億	万円	億	万円	億	万円
公有用地	390	6,263	130	7,765	259	8,498
代行用地	2	2,051	1	9,247		2,804
特定土地	(注) 13	8,791	5	1,005	8	7,786
合計	406	7,105	137	8,017	268	9,088

注. 強制評価減前の金額

② 保有期間**4年以上**の土地について、H20年度末のB/S計上額と評価額を比較すると次のようになる。

	H20年度B/S		評価額		評価損	
	億	万円	億	万円	億	万円
公有用地	574	9,031	130	7,765	444	1,266
代行用地	2	3,091	1	9,247		3,844
特定土地	21	4,195	5	1,005	16	3,190
合計	598	6,317	137	8,017	460	8,300

(2) 要綱用地

H20 年度末のB/S計上額（公有用地に含まれている。）と評価額を比較すると、次のようになる。

	H20 年度B/S		評 価 額		評 価 益	
	億	万円	億	万円	億	万円
要 綱 用 地		9,563	1	8,352		8,789

(要綱用地は、「京都市宅地開発要綱」に基づき、京都市不動産評価委員会が評価した額の2分の1以下の金額で、宅地開発事業者から取得している。)

(3) 支払利息等累計額

保有地及び要綱用地の維持のため、取得時からH20 年度末までに要した諸経費（測量試験費等）及び支払利息の累計額は、次のとおりである。

	諸 経 費		支 払 利 息		計	
	億	万円	億	万円	億	万円
保 有 地	2	4,357	190	7,556	193	1,913
要 綱 用 地		1,231		671		1,902
合 計	2	5,588	190	8,227	193	3,815

(4) 附帯等事業の収支計算書

保有地及び要綱用地のH20 年度附帯等事業の収支計算は次のとおりである。

	A 事業収益		B 諸経費		C 支払利息		損 益 (A - (B + C))	
	億	万円	億	万円	億	万円	億	万円
保 有 地		5,941		592	10	4,569	△ 9	9,220
要 綱 用 地		604		199		147		258
合 計		6,545		791	10	4,716	△ 9	8,962

<改善を要する事項>

1. 保有地の取得価額と評価額を比較すると 268 億 9,000 万円の評価損が発生しており、またH20 年度末のB/S 価額と評価額を比較すると、実に 460 億円の評価損(含み損)が発生している。

そして、保有地及び要綱用地を維持するために、支払利息や諸経費に 193 億円余りを負担してきている。

今後、原則、新たな先行取得をしないという市の方針であるから、市の財政状況を考えると予定事業の進展は期待できない。

そうすると、現在の保有地や要綱用地を、単に維持するために、市又は市土地開発公社は毎年 10 億円余りの支払利息等を負担していかなければならないことになる。

従って、保有地評価表の保有期間、保有額、評価額、年間支払利息等を参考に、各予定事業を継続するか否かを市全体の視野で見直さなければならない。

2. 1. の結果、市により再取得される見込みがなくなった土地は、公払法に基づき、強制評価減しなければならない。

(IV) 決算書等の検証

市土地開発公社の決算書が「京都市土地開発公社経理規程」に基づき作成されているかを検証した。

<改善を要する事項>

1. 決算書に次の不備があった。

(1) 賞与引当金の計上

賞与引当金の計上がなされていないため、適正額を計算の上、計上すべきである。

(2) 損失の表示

事業損益、経常損益及び当期純損益の表示において、損失が生じた場合には、**事業損失**、**経常損失**及び**当期純損失**と正しく表示すべきである。

(3) 附属明細表

市土地開発公社の決算書においても、公社経理基準要綱第 55 条 (14) における賃貸事業の用に供する土地明細表を作成しなければならない。

(4) 注記

時価をもって B/S 価額とした場合には、その資産が B/S に計上されている間は、每期、その旨及び当該評価換えを行った年月日、当該評価換え前の帳簿価額並びに評価損に関する会計処理の方法を B/S に注記しなければならない。

<監査意見>

1. 予算書について

公拡法第 18 条 (財務) において、予算、事業計画及び資金計画の作成が義務付けられており、市土地開発公社においても適正に作成されている。

しかし、予算執行にあたり、予実管理 (予算と実績の比較・管理) がなされていないため、予算数値が画餅に属することになる。少なくとも経費計画値との乖離分析を行うことが望ましい。

2. 消費税の経理方法

市土地開発公社における消費税の経理方法は、「税込経理方式」である。

税込経理方式においては、消費税課税対象の勘定科目の数値が 5% 過大となり、決算書数値が正しく表示されない。

よって、「税抜経理方式」を採用されることが望ましい。

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

1. 新地方公会計に関する総務省からのモデルは、「基準モデル」と「総務省方式改訂モデル」の2方式であるが、これに先行して、東京都はH18年度から独自のモデルを考案して公表しているため、これらの3方式の違いを比較すると次のとおりである。

新公会計3方式の比較

	基準モデル	総務省方式改訂モデル	東京都方式
税金の取扱い	持分（出資）	持分（出資）	収益
財源仕訳	必要	必要	不要
固定資産の算定方法 （初年度期首残高）	・現存する固定資産をすべてをリストアップし、公正価値により評価	・過去の建設事業費の積上げにより算定 →段階的に固定資産情報を整備	・現存する固定資産をすべてをリストアップし、原則として取得価額により評価
固定資産の算定方法 （継続的作成）	・発生主義的な財務会計データから固定資産情報を作成 ・その他、公正価値により評価	・売却可能資産は時価評価	・発生主義的な財務会計データから固定資産情報を作成 ・原則として取得価額に基づき評価
台帳整備	・開始貸借対照表作成時に整備 その後、継続的に更新	・段階的整備を想定 →売却可能資産、土地を優先	・開始貸借対照表作成時に整備 その後、継続的に更新
作成時の負荷	・当初は、固定資産の台帳の整備及び仕訳パターンの整備等に伴う負荷あり ・継続作成時には、負荷は減少	・当初は、普通建設事業費の累計額と現実資産の差額の算定等に伴う負荷があり ・継続作成時には、段階的整備に伴う負荷あり	・当初は、固定資産の台帳の整備及び仕訳パターンの整備等に伴う負荷あり ・継続作成時には、負荷は減少
財務書類の検証可能性	・開始時未分析残高を除き、財務書類の数値から元帳、伝票に遡って検証可能	・なし ・複式簿記化すれば可	・基本的には財務書類の数値から元帳、伝票に遡って検証可能
財務書類の作成・開示時期	・出納整理期間後、早期の作成・開示が可能	・出納整理期間後、決算統計と並行して作成・開示	・出納整理期間後、早期の作成・開示が可能

2. 市の財務書類4表の作成方針

- (1) 当分の間、「改訂M」で財務書類4表を作成する。
- (2) H20年度分の作成方針は次のとおりである。

平成 21 年度 新地方公会計制度に基づく財務書類の方針

	有形固定資産の評価	売却可能資産の計上、表示、区分表示	投資及び出資金の評価、回収不能見込額の計上	退職給付引当金／退職手当引当金の計上	賞与引当金の計上
普通会計	今年度は資産評価は行わない。 (H22 年度以降の評価を検討)	・「行財政改革・創造プラン」で掲げた「H21 年度に売却等を行う土地」及び「H22 年度、23 年度に売却等を検討している土地」 ・上記以外の土地のうち、H21 年度予算において売却収入を見込んでいる資産	報告書に記載の内容に準じた評価を行う。	財政健全化法による将来負担額のうち、「退職手当支給予定額に係る負担見込額」の算定方法による。	「H21 年 6 月支給の期末勤勉手当額（会計負担分）× 4 / 6」で算出する。

<改善を要する事項>

1. 市の規模からみると、「基準M」の採用は一朝一夕には困難な面も理解できるが、先ず、目標を定めて行程表を作成し、固定資産台帳を「基準M」の域まで整備すべきである。

〔理由〕

(1) H20 年度分の財務書類 4 表を、決算統計における普通建設事業費の積上げにより作成した「バランスシート」を基に「総務省方式改訂モデル」で「公B/S」を作成することにより、固定資産の評価は次のとおりとなる。

① 不動産

ア. S43 年度以前に取得した資産やインフラ資産（橋、排水施設等）が計上されない。

イ. 資産の評価（売却可能資産を除く。）は「公正価値」（≒時価）で表示されない。

② その他の固定資産

機械装置、車輛運搬具、器具備品等の有形固定資産、ソフトウェア等の無形固定資産やリース資産も計上されない。

（これらの資産を計上し、減価償却を実施することにより各資産の残存耐用年数を把握することは、資産の再調達のための予算編成に有意義である。）

このように、H22年3月に公表される(予定)の市のH20年度分の公B/Sでは、新公会計制度が目指す「自治体の公正な財政状態の把握」は期待できない。

(2) H21年度分以後の公B/Sも「改訂M」で作成する場合は、各局等からの資料により作成される「公有財産台帳」から期中の増減を把握し、「固定資産台帳」に登録されるため、計上漏れ(特に「資本的支出」)を予防し難い。

他方、「基準M」は、会計からほぼ自動的に「固定資産台帳」に登録されるので、登録漏れを予防できる。

〔ま と め〕

I 市有財産（不動産）の有効活用

1. 小・中学校の統合・閉校

小・中学校の統合に伴い閉校となった学校の多くは、市の1等地に所在しており、その後、有効に活用されていない学校（教室）は多くある。

他方で、高額賃貸料を支払って施設を借りているケースがあるので、所管局等のみでなく、市全体で有効活用を考えるべきである。

2. 売却予定財産、売却可能財産

「京都未来まちづくりプラン」にリストアップされたものは、各局等に依頼して提出された各局等の立場での売却可能資産のみであり、財産監理課（現・財産活用促進課）による全保有資産を対象にした売却可能資産の精査は行われていない。

今後は、各局等単位でなく、市全体の資産の有効活用という視点から、財産活用促進課自ら、又は専従班を編成して、普通財産に限らず、市有財産全般について、定期的に調査を行う必要がある。

3. 貸付財産

市有財産の「無償貸付」については、一部の団体への便宜ではなく、市民全体の公共性の視点から「市有財産・物品条例」に基づき判断すべきである。

また、「無償」である趣旨が遵守されていることを定期的に管理すべきである。

4. 売却済財産

市有財産の用地買収に関する交渉記録の保存期間を、「京都市公文書管理規則」等の「その他」を適用し「1年保存」とした事例が見受けられるが、一定金額（例えば1億円）以上の売買の重要事項と考えられる案件の資料は、もっと長期間保存するよう規則等の見直しを検討すべきである。

5. 借受不動産

市が他から借受けている不動産の借受料は、H20年度で11億3,000万円である。1. で述べたように、出来る限り閉校跡や他局等の無活用物件の情報を収集し、活用するよう全市的対応をとるべきである。

6. 部落有財産

部落有財産に関して、市では、便宜上、「公有財産管理システム」に登録しているが、「財産取り扱いに関する規定」は置かれていない。

市有財産ではないが、今後の対応を明確にするために、「部落有財産管理要綱」(仮称)を設定しておくべきである。

7. 公有財産台帳の管理

市有財産の有効活用を図るためには、その情報を全市的に各局等で共有できる管理システムでなければならない。(現在、構築中)

そして、その情報は、常に、正確でなければならないので、各局等で定期的に管理財産を見直す制度を確立しておかなければならない。

8. 市土地開発公社

市の財政状態が極めて厳しい中、保有地の含み損は監査人評価で460億円(公示価格換算でも426億円)あり、また毎年の金利負担が10億円必要であり、さらにその状況を圧迫していくことになる。

新たな先行取得は“原則禁止”という市の方針も決まっているので、従来のA、A-II、B、Cの分類を見直し、早急に、新たに分類分けをやり直す必要がある。

具体的には、①事業実施による買い戻し ②事業実施までの一時貸付

③事業の縮小 ④事業廃止による売却 の分類が必要である。

9. 以上の中から、一部活用地（予定を含む。）、売却予定・可能地及び長期保有地等の評価額をまとめると、次のとおりである。

（評価額は、国税庁公表のH21年分路線価格又は固定資産税評価額の倍率を用いた簡易評価額。詳しくは4頁。）

物 件 名	評 価 額			
	億	万円	億	万円
閉校小・中学校（売却不相当）			220	7,560
市看護短大			15	0,860
売却予定	(内 訳)			
H21年度	8	3,052		
H22年度以降	77	0,124	85	3,176
売却可能（監査チーム把握分のみ）			4	6,741
市土地開発公社	(内 訳)			
保有地				
保有期間 40年以上	25	3,554		
同 30年～39年	12	3,990		
同 20年～29年	7	2,227		
同 10年～19年	62	4,255		
同 4年～9年	30	3,991		
計	137	8,017		
要綱用地	1	8,352	139	6,369

II 新地方公会計制度への対応

H21年度末に公表される予定の市のH20年度分「財務書類4表」のうち「貸借対照表」の固定資産（土地）の金額は、H19年度のバランスシートの金額（S44年度以後に取得した資産の取得価額）を基に計上されるため、公正価値を表していない。

従って、新地方公会計制度が目指す「公正な財政状態の把握」を実現するためには、「固定資産台帳」の整備が急務である。（市では、現在、進行中である。）