

2014年版 包括外部監査の通信簿 結果発表

全国市民オンブズマン連絡会議
包括外部監査評価班
代表 弁護士 光成 卓明

1. 「通信簿」の目的

(1) 平成11年度の地方自治法改正により、中核市以上の自治体に、弁護士や公認会計士など「外部監査人」による「包括外部監査」が義務づけられた。この外部監査人が市民のための自治体の「お目付役」となれるのか、それとも従前の監査委員の「屋上屋」や「税の無駄遣い」になってしまうのかは、それを見る市民自身の「監査」の力によるものである。全国の自治体の財政をはじめとする行政の刷新と改善にどれだけ役立つのかを注目し、平成11年度以来、包括外部監査の報告について市民オンブズマンによる通信簿を作成した。

(2) さらに、全国の包括外部監査実施自治体の監査報告の活用度を調査した。具体的には平成23年度の監査報告書の結果(指摘事項・意見)について当該自治体がどのように措置をしたかを評価する通信簿も作成した。監査委員らに通知している措置の公表されたものを中心に①措置の速さ、②逐一の指摘事項や意見への対応措置の記載の明確性、③市民に対する説明責任を果たしている程度について評価した。これにより自治体が包括外部監査をどう活用したかが判る通信簿となった。

2. 「包括外部監査評価班」について

全国市民オンブズマン連絡会議に加盟する各市民オンブズマンのメンバー有志19名。弁護士・公認会計士・税理士・市民オンブズマン活動家らで構成している。

3. 評価対象

(1) 平成25年度包括外部監査実施全自治体 121自治体(47都道府県、20政令市、42中核市、12条例制定自治体)の全監査報告書 125テーマ

(2) 平成23年の包括外部監査実施自治体(119自治体)の監査報告書(135テーマ)に対する実施自治体(行政当局)の措置通知等(原則として平成26年6月1日までに我々に提出されたもの)の対応状況

4. 評価の手順と基準

(1) 包括外部監査報告書

包括外部監査は地方公共団体の事務の①真実性、②適法性、③有効性、④効率性、⑤経済性の調査と充実度の観点から監査することになっている。それら監査報告書を、相対比較、対象の難易度を含め、批判的に評価し、かつ各監査報告書を複数人が確認し、評価の客観化に努めた。そして、共通の対象テーマごとに相対比較も行った。

- ① 対象の選定は適切で監査結果は活用度があるか
 - i 具体的な目的根拠があって対象が選定されているか。
 - ii 監査テーマと結果は自治体が採用する有効性を持っているか。
 - iii 行政の改善の方向が具体化されているか。
- ② 監査が充実し、評価が適切であるか
 - i 新しい問題意識・発見があるか。
 - ii 事実及び実態が正しく把握されているか。
 - iii 適法性の監査について充実・適切であるか。
 - iv 3E監査について具体的な対象への適用とチェックがあるか。
 - v テーマの数だけでなく質の高さがあるか。
 - vi 行政結果の追認に終わっていないか。
- ③ 報告書・意見書は判りやすいか
 - i 市民が読んで判る記述になっているか。
 - ii 問題点や意見要点が明確に指摘されているか。
 - iii 専門用語などは解説・注釈があるか。

全監査報告書を検討の結果、有用性の高いものに「活用賞」、さらに特に優れたものに「優秀賞」、そしてその中の最優秀監査報告書に「オンブズマン大賞」を贈り、逆に欠点が目立ち是非改善してほしい監査には「改善要望」を出すことにした。

(2) 自治体の措置対応

包括外部監査報告書の結果について、自治体(行政当局)がどのような措置をとり、市民に公表しているかについて①措置通知公表の速さ、②逐一の指摘事項や改善のための意見について対応措置の内容の明確性、③市民に対する説明責任を果たしているかの3点に注目し、各①～③につき個別評価した上で、②③をより重視して、総合評価として、

- A…「良」
 - B…「普通(さらに改善は望まれるが)」
 - C…「改善を要する」
 - D…「悪く、抜本的に改善を要する」
 - E…「ゼロ評価 最悪で失格」
- の5段階評価をした。

ちなみに、①公表の速さは、報告書提出期限(平成24年3月31日)から、一部でも平成24年9月30日まで(半年内)に公表しているものをA、平成25年3月31日まで(1年以内)をB、平成26年3月31日(2年以内)をC、平成26年4月1日以降(2年超)をDとした。26年6月1日現在確認できないものはおよそ評価も不可能なほど悪いものと考え、Eのランク付を行った。(ただし、本来Eランクとなるところ、6月以降でも措置公表があることが判れば配慮し、Dランクにした。)

次に②記載の明確性は、報告書提出期限(平成24年3月31日)から、2年以上を経て指摘事項、意見の全てに措置・対応がとられているものをA、指摘事項はもれなく意見はほぼ半分以上について措置対応が書かれているものをB、指摘事項に漏れ、意見の多くについて書かれていないものをC、指摘事項の半数以上が漏れているものをD、最終的に措置公表のないものはEとした。

さらに、③説明責任は内容が市民に分かるよう詳しく書いているものをA、改善はされるべきだが相当の説明をしているものをB、説明不十分のものをC、およそ説明になっていないものをDとし、最終的に措置公表や説明の全くないものはEとした。

上記①②③の評価は、その自治体が外部監査を活用し市民に対する説明責任を果たすという価値付けでは重さが異なり、①より②は2倍、さらに③は②の3倍の価値があるとして総合評価をすることにして、A～Eの評価をした。

5. 評価結果

(1) 包括外部監査報告書の評価結果

① 平成25年度の各自治体の包括外部監査テーマ及びその評価は別紙一覧のとおりである。

優秀賞4自治体4テーマ、活用賞14自治体14テーマであり、一方、改善要望18自治体18テーマであった。

「オンブズマン大賞」

京都市包括外部監査人 田中裕司税理士のものに「オンブズマン大賞」を贈る。

② 「オンブズマン功労賞」について

平成23年度から平成25年度まで3年連続同一自治体での活用賞以上を受賞した監査人には、「オンブズマン功労賞」を贈呈することとした。受賞者は次の5名である。

23・24・25年度	茨城県包括外部監査人	公認会計士	小林保弘
23・24・25年度	長崎県包括外部監査人	公認会計士	小森泰邦
23・24・25年度	福岡市包括外部監査人	弁護士	牟田哲朗
23・24・25年度	函館市包括外部監査人	公認会計士	鎌田直善
23・24・25年度	郡山市包括外部監査人	公認会計士	橋本 寿

(2) 自治体の措置対応の評価結果

各自治体の平成23年度包括外部監査への措置対応に対するA～E評価は別紙「包括外部監査について自治体の活用度評価一覧表」のとおりである。

平成25年度 包括外部監査テーマ 評価順一覧表

自治体	包括外部監査のテーマ	評価
京都市	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)	オンブズマン大賞
長崎県	①H23年度包括外部監査の措置状況等の検証について ②委託契約に関する財務事務の執行について	優秀賞
福岡市	指定管理者制度に関する事務の執行及び対象施設の管理運営について	優秀賞
函館市	小規模事業の有効性の検証 ～選択と集中 持続可能な都市経営をめざして～	優秀賞
宮城県	県水道事業に係る財務事務の執行及び管理の状況について	活用賞
茨城県	農林水産部の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理について	活用賞
千葉県	病院事業における財務事務の執行及び経営に係る事業の管理について	活用賞
愛知県	産業振興施策に関する財務事務の執行及び当該施策に関連する主要な財政的援助団体に関する財務事務について	活用賞
秋田市	歳入の賦課、徴収等(市税全般、国民健康保険税、介護保険料、後期高齢者医療保険料、分担金及び負担金等)にかかる事務の執行について	活用賞
郡山市	産業に資する事業、政策について(主な論点として補助金、負担金、交付金、委託事業、卸売市場事業、土地区画整理事業、市街地整備・活性化事業、出資・出捐法人等)	活用賞
高崎市	財政援助団体の財務に関する事務の執行について	活用賞
川越市	財政援助団体等に関する事務の執行について	活用賞
船橋市	公金徴収一元化と関連する収入事務に係る財務に関する事務の執行について	活用賞
豊橋市	学校教育に係る財務事務の執行および学校給食に係る過去の包括外部監査に対する措置状況について	活用賞
和歌山市	生涯学習部の財務事務について(施設の運営管理を含む)	活用賞
那覇市	公の施設の管理運営及び指定管理者制度に関する事務の執行について	活用賞
北海道伊達市	伊達市の資産管理・運営について	活用賞
島根県出雲市	指定管理者制度の運用状況及び導入施設の管理運営状況について	活用賞
青森県	環境対策事業及び自然保護事業の財務に関する事務の執行について	-
岩手県	高齢者福祉事業に係る財務事務の執行及び管理の状況について	-
山形県	歳入に関する事務の執行について	-
栃木県	指定管理者となっている県の出資団体の財務に関する事務の執行等について～上記団体に関する指定管理者制度の事務の執行状況を含めて～	-
群馬県	群馬県の文化及び観光の振興並びにPRIに関する事務の執行について	-
埼玉県	補助金等に係る財務事務の執行について	-
神奈川県	基金の管理と運用について	-
福井県	基金、出資金、未収金および負債に係る財務に関する事務の執行について	-
山梨県	県の保有する財産(主に建物及びインフラ資産)の管理について	-
長野県	①教育関連事業に係る財務事務の執行について	-
	②障害者施設(県立施設)の財務事務の執行及び施設の管理について	-
岐阜県	公有財産等に係る事務の執行	-
静岡県	静岡県公立大学法人及び公立大学法人静岡文化芸術大学の財務事務の執行について	-
三重県	防災・減災等事業に関する事務の執行について	-
滋賀県	特別会計・地方公営企業・地方公社の財務事務の執行及び経営管理について	-
京都府	人材育成機関の現状と課題について	-
大阪府	資産の評価と負債の管理について～主に府民の将来負担の観点から～	-
兵庫県	産業労働部が所管する事業に関する財務事務の執行及び事業の管理並びに出資団体等の経営管理について	-

自治体	包括外部監査のテーマ	評価
奈良県	奈良県の公の施設および指定管理者制度を適用する施設の管理運営に関する財務事務について	-
和歌山県	外郭団体等の財務に関する事務について	-
鳥取県	観光関連事業に関する財務事務の執行について	-
島根県	県使用固定資産(賃借不動産を含む)の管理・活用方法について	-
広島県	広島県の知名度あるいは観光収益を向上させることを目的として広島県が行っている事業、これに付随または関連する事業の事務(財務を含む)執行及び事業管理について	-
徳島県	徳島県企業局に関する事務の執行全般について	-
香川県	道路事業・港湾事業に係る公有財産の管理および財務に関する事務の執行について	-
愛媛県	農林水産行政の財務に関する事務の執行及び事業の管理について	-
福岡県	行政財産(公用財産)に関する事務の執行並びに福岡県企業局の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理について	-
佐賀県	公の施設の管理運営及び指定管理者制度の事務の執行について	-
熊本県	過年度の包括外部監査に対する措置状況について	-
大分県	県税の賦課・徴収に係る財務事務の執行について	-
鹿児島県	県が出資(又は出捐)を行っている団体の経営状況及び財政的援助に係る財務事務の執行について	-
沖縄県	未収金管理は最少の経費で最大の効果をあげているか 未収金管理に係る組織及び運営の合理化に努めているか	-
仙台市	経済局の財務事務の執行および関係出資団体の経営に係る事業の管理について	-
さいたま市	①子育て支援事業等に関する事務の執行について	-
	②基金の管理と運用について	-
千葉市	下水道事業、水道事業及び病院事業の財務事務の執行と経営管理について	-
横浜市	高齢者福祉に関する事業の財務事務の執行について	-
川崎市	協働によるまちづくりに関する事業についての事務	-
相模原市	ごみ処理事業に関する財務事務の執行について	-
新潟市	高齢者福祉に関する財務事務の執行について	-
静岡市	ごみ処理事業の事務の執行について	-
浜松市	公の施設の管理運営について	-
名古屋市	市民経済局の産業振興及び観光に関する財務事務の執行について	-
大阪市	高齢者施策に関する事務の執行及び事業の管理	-
堺市	土地及び施設の有効活用及び管理状況について	-
神戸市	基金の管理と運用について	-
岡山市	補助金及び負担金等の執行状況に関する管理について	-
広島市	財政援助団体等に対する負担金、補助及び交付金、委託料の支出等に関する財務事務の執行について	-
北九州市	貸付金及び未収入金に係る財務事務の執行(債権管理を含む)について	-
熊本市	行政組織の統制システムの整備運用状況について	-
旭川市	高齢者の保健・福祉・介護に関する事務の執行について	-
青森市	出資団体(公益財団法人青森市シルバー人材センター、職業訓練法人青森情報処理開発財団、青森市土地開発公社)の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理及び平成21年度包括外部監査結果に対する措置状況について	-
盛岡市	①保育園、及び幼稚園の管理運営事業に係る財務事務の執行について	-
	②内部統制の整備状況の有効性について	-
宇都宮市	宇都宮市が所有する土地に関する財務事務の執行について	-
前橋市	補助金等に関する事務の執行について	-

自治体	包括外部監査のテーマ	評価
柏市	清掃事業に関する事務の執行	-
横須賀市	高齢者福祉事業に関する事務の執行について	-
富山市	土木費に係る財務事務の整備・運用状況について	-
金沢市	①金沢市企業局の水道、ガス、発電及び公共下水道事業に関する財務事務の執行について	-
	②環境施策に関する事務の執行について	-
長野市	財産管理の事務の執行について	-
岐阜市	自主財源の確保に係る財務事務の執行及び管理の状況について	-
豊田市	一般廃棄物処理に係る事務の執行等について	-
大津市	教育委員会に係わる事務の執行及び事業の管理について	-
豊中市	債権管理に関する事務の執行について	-
高槻市	住環境関連事業に関する事務の執行 ー住宅・道路・公園を中心としてー	-
東大阪市	生活保護に関連する事務事業について	-
姫路市	下水道事業の財務に関する事務等の執行について	-
尼崎市	高齢者施策に関する事務の執行について	-
西宮市	使用料・手数料等に係る財務事務の執行について	-
奈良市	指定管理者制度の事務の執行及び対象施設の管理運営について	-
倉敷市	文化産業局の事務の執行及び所管の財政援助団体の管理運営について	-
高松市	高松市の社会資本更新と施設運営(廃棄物処理・市営住宅)	-
松山市	競輪事業に係る事務の執行及び管理について	-
高知市	使用料及び手数料等の事務の執行について	-
久留米市	公有財産に係る管理・運営に関する事務の執行について	-
長崎市	子育て支援に関する事務について	-
大分市	防災に関する危機管理事業について	-
宮崎市	宮崎市の情報システムに関する財務事務の執行及び情報セキュリティ等の管理体制について	-
鹿児島市	鹿児島市の市政目的に関連する重要な「負担金、補助及び交付金」の事務執行状況について	-
東京都港区	国際化推進に関連する事業の財務事務の執行について	-
東京都江東区	財政的支援団体等の財務事務の執行について(補助金の財務事務の執行を中心として)	-
東京都町田市	債権の管理等に関する事務の執行について	-
埼玉県所沢市	高齢者福祉、障害者福祉及び生活保護の財務及び事務の執行について	-
東京都大田区	震災に対する予防、応急対策等防災事業に係る財務事務の執行について	-
東京都八王子市	生涯学習の推進に関する事業の事務の執行について	-
岐阜県羽島市	委託料等に係る事務の執行	-
大阪府枚方市	外郭団体等の財務に関する事務の執行について	-
北海道	学校教育に関する事務の執行について	改善要望
秋田県	秋田県の観光事業およびこの事業に関連する第三セクターなどについて	改善要望
福島県	観光行政に関する財務事務執行及び事業管理について	改善要望
東京都	(1)高速電車事業の経営管理について (2)東京交通サービス株式会社の経営管理について (3)東京地下鉄株式会社の経営管理について	改善要望
新潟県	病院事業について	改善要望
富山県	公有財産(土地・建物)の適正管理と有効活用について	改善要望
石川県	土木行政に関する財務事務の執行及び事業の管理について	改善要望

自治体	包括外部監査のテーマ	評価
岡山県	保健福祉部における財務事務の執行及び事業の管理について	改善要望
山口県	商工労働部が所管する財務事務の執行及び事業の管理並びに出資団体等の財務事務の執行について	改善要望
高知県	高知県ふるさと雇用再生特別基金事業、高知県緊急雇用創出臨時特例金事業について	改善要望
宮崎県	県出資団体の財務状況について(資産を中心として)	改善要望
札幌市	札幌市円山動物園について	改善要望
いわき市	市の債権事務の執行について	改善要望
岡崎市	商工業振興及び観光事業に関する事務の執行について	改善要望
福山市	水道事業、工業用水道事業及び下水道事業に関する財務事務の執行並びに経営に係る事業の管理について	改善要望
下関市	公の施設の管理・運営について	改善要望
東京都荒川区	荒川区民会館の事務の執行及び管理運営について	改善要望
大阪府八尾市	公共資産(インフラ資産)の整備及び管理に係る財務に関する事務の執行及び事業の管理について	改善要望

包括外部監査について自治体の活用度評価一覧表(平成23年度)

自治体名	23年度監査テーマ	I	II	III	総合評価
		速さ	記載の明確性	説明責任	
新潟市	1 情報システムに係る財務に関する事務の執行について	A	A	A	A
浜松市	1 生活保護に関する事務の執行について	A	A	A	A
盛岡市	1 盛岡市における高齢者福祉事業及び介護保険事業に係る事務の執行等について	A	A	A	A
川越市	1 不動産に関する事務の執行について	A	A	A	A
豊田市	1 豊田市教育委員会の財務に関する事務の執行について	A	A	A	A
埼玉県所沢市	1 市税、国民健康保険税等の滞納管理について	A	A	A	A
東京都町田市	1 ごみ処理に関する事務の執行について	A	A	A	A
岐阜県瑞穂市	1 補助金等の執行状況について	A	A	A	A
秋田県	1 県有財産の有効活用について	B	A	A	A
大阪府八尾市	1 教育行政における取組み等について	B	A	A	A
島根県出雲市	1 補助金について	B	A	A	A
山口県	1 公共工事等に係る契約(委託契約及び工事請負契約)の事務の執行について	B	B	A	A
鳥取県	1 道路事業に係る用地に関する財務事務の執行	C	A	A	A
埼玉県	1 県立4病院における財務事務と経営管理について	A	A	B	B
	2 環境事業に関する財務事務の執行について				
岐阜県	1 基盤整備事業に関する事務の執行及び管理について	A	A	B	B
徳島県	1 情報通信関連事業及び情報通信システムについて	A	A	B	B
佐賀県	1 過年度の包括外部監査に対する措置の状況について	A	A	B	B
札幌市	1 生活保護に関する事務の執行について	A	A	B	B
相模原市	1 消耗品の取得及びこれに係る出納事務の執行について	A	A	B	B
青森市	1 水道事業および財団法人青森市水道サービスセンターの財務に関する事務の執行ならびに事業の管理について	A	A	B	B
前橋市	1 市立学校及び前橋工科大学に係る財務事務の執行及び管理運営について	A	A	B	B
岐阜市	1 補助金等の事務の執行等について	A	A	B	B
大津市	1 契約に関する事務の執行について	A	A	B	B
高槻市	1 包括外部監査の過年度指摘事項(結果及び意見)の対応状況及び業務精査評価に対する取組状況について	A	A	B	B
和歌山市	1 和歌山市健康推進部の財務事務について(保健所の運営管理を含む)	A	A	B	B
東京都荒川区	1 荒川区の清掃事業等の執行状況について	A	A	B	B
大阪府枚方市	1 市税の賦課及び徴収並びに一般会計における収入未済額の管理に係る財務事務	A	A	B	B
函館市	1 不動産を中心とした資産の管理と有効活用について	A	B	B	B
岡山市	1 岡山市における債権管理	A	C	A	B
東京都八王子市	1 廃棄物対策及びリサイクルの推進に係る事務の執行について	A	D	B	B
宮城県	1 過去の包括外部監査結果に対する措置状況について	B	A	B	B
栃木県	1 環境森林部のとちぎの元気な森づくり県民税事業に関する事務の執行等について	B	A	B	B
	2 警察本部の委託料及び財政的援助団体等に関する事務の執行等について				
富山県	1 教育委員会所管の施設の財務管理及び経営管理	B	A	B	B
静岡県	1 道路事業の事務の執行及び経営に係る事業の管理について	B	A	B	B
兵庫県	1 県税の賦課徴収に関する財務事務について	B	A	B	B

自治体名	23年度監査テーマ		I	II	III	総合評価
			速さ	記載の明確性	説明責任	
香川県	1	人材育成機関及び試験研究機関における財務に関する事務の執行及び事業の管理について	B	A	B	B
福岡県	1	基金、出資金、貸付金及び未収金に係る財務に関する事務の執行について(債権管理及び資金運用に関する事務を含む)	B	A	B	B
熊本県	1	公の施設における指定管理者制度に関する事務の執行及び施設の管理運営について	B	A	B	B
大分県	1	大分県における補助金等について	B	A	B	B
北九州市	1	情報システムに係る財務事務の執行と有効性等について	B	A	B	B
福岡市	1	市における補助金の執行状況について	B	A	B	B
秋田市	1	廃棄物処理事業及びリサイクル事業に係る財務に関する事務の執行並びに同事業に係る財団法人秋田市総合振興公社の出納その他の事務の執行について	B	A	B	B
高崎市	1	公有財産の管理に関する事務の執行について	B	A	B	B
船橋市	1	病院事業における財務事務の執行及び経営に係る事業の管理について	B	A	B	B
柏市	1	公有財産、物品、基金に関する事務の執行について	B	A	B	B
西宮市	1	子育て支援に関する財務事務について	B	A	B	B
大分市	1	国民健康保険事業について	B	A	B	B
青森県	1	青森県産品の育成・流通・普及に関連する事業の財務に関する事務の執行について	B	C	B	B
北海道	1	財政的援助団体等に関する事務の執行について	C	A	B	B
山梨県	1	県税の賦課徴収義務について	C	A	B	B
	2	山梨県の出資割合1/4以上の出資法人における財務に関する事務の執行及び経営に関する管理について				
三重県	1	県から損失補償等を受けている団体に関する事務の執行について	C	A	B	B
京都府	1	公立大学法人化などの府大学改革の成果と課題について	C	A	B	B
高知県	1	委託契約について	C	A	B	B
	2	高知県損害賠償等審査会について				
久留米市	1	久留米市の事務事業の効率化 ～久留米市行政改革行動計画の主な取組項目より～	C	A	B	B
大阪府	1	業務委託を中心とする契約事務について	C	B	B	B
	2	物品を中心とする財産の取得、管理及び処分について				
堺市	1	堺市における子育て支援事業に関する事務の執行について	D	A	B	B
群馬県	1	債権(主に貸付金及び収入未済額)の管理に関する事務の執行について	A	A	C	C
新潟県	1	指定管理者制度に関する事務の執行及び公の施設の管理運営について	A	A	C	C
横須賀市	1	外郭団体の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理について	A	A	C	C
東京都江東区	1	学校教育に関する財務事務の執行について	A	A	C	C
山形県	1	知事部局における財務事務に関する内部統制に整備状況および運用状況について	A	C	C	C
茨城県	1	病院事業の財務事務の執行及び事業の管理運営について	A	C	C	C
静岡市	1	水道事業及び下水道事業に関する財務事務の執行並びに経営に係る事業の管理について	A	C	C	C
名古屋市	1	公有財産(不動産)の有効活用について	A	C	C	C
岡崎市	1	公の施設の管理運営及び指定管理者制度の事務の執行	A	C	C	C
長野市	1	長野市及び外郭団体等の消費税等の検証について	A	D	C	C
東京都大田区	1	生活福祉課の事業(主として生活保護事業)の事務の執行等について	A	D	C	C

自治体名	23年度監査テーマ		I	II	III	総合評価
			速さ	記載の明確性	説明責任	
神奈川県	1	水産事業の財務に関する事務の執行について	B	A	C	C
	2	財団法人神奈川県栽培漁業協会(財政的援助団体等)				
長野県	1	出資等外郭団体に関する財務事務について	B	A	C	C
滋賀県	1	インフラ資産及び庁舎等の建設・維持管理について	B	A	C	C
島根県	1	国の経済対策に伴い造成された基金について	B	A	C	C
岡山県	1	岡山県における人件費に関する事務の執行について	B	A	C	C
長崎県	1	負担金、補助及び交付金に関する財務事務の執行及び特殊関係者との取引について	B	A	C	C
川崎市	1	川崎市水道事業、工業用水道事業及び下水道事業に係る事業の管理について	B	A	C	C
下関市	1	『介護保険事業及び介護サービス事業について』	B	A	C	C
石川県	1	農林水産行政に関する財務事務の執行及び事業の管理について	B	B	C	C
愛知県	1	県民生活部文化芸術課及び同課が所管する財団法人愛知県文化振興事業団にかかる財務に関する事務の執行について	B	B	C	C
豊橋市	1	公の施設の管理・運営等について	B	B	C	C
福井県	1	健康福祉部、産業労働部、土木部の出先機関における財務に関する事務の執行および経営に関する事業の管理について	B	C	C	C
熊本市	1	熊本市病院事業の財務に関する事務の執行について	B	C	C	C
旭川市	1	市立旭川病院の財務事務の執行及び事業の管理について	B	C	C	C
鹿児島市	1	鹿児島市教育委員会が所管する財務事務の執行及び事業の管理について	B	C	C	C
広島県	1	県立総合技術研究所に属する各センターに係る財務に関する事務の執行及び事業の管理について	C	A	C	C
東大阪市	1	中小企業育成支援業務の執行について	C	A	C	C
宮崎県	1	県税の賦課及び徴収事務について	C	B	C	C
東京都港区	1	保健福祉支援部及び子ども家庭支援部を中心とした委託料の財務事務について	C	C	C	C
尼崎市	1	行政財産の管理等に係る財務事務について	C	D	C	C
沖縄県	1	沖縄振興計画に基づき沖縄県が実施した事業における財務事務の執行について	C	—	C	C
千葉県	1	千葉県教育委員会の財務に関する事務の執行について	B	A	D	D
岩手県	1	公有財産に係る財務事務の執行及び管理の状況について	A	D	D	D
千葉市	1	情報システムに係る財務に関する事務の執行について	A	D	D	D
神戸市	1	「教育委員会の事務の執行及び教育委員会が所管する財政援助団体の管理運営について」	A	D	D	D
広島市	1	未収金、貸付金、出資金及び基金に係る財務に関する事務の執行について(債権管理に関する事務を含む。)	A	D	D	D
富山市	1	病院事業の財務事務の執行及び経営管理について	A	D	D	D
姫路市	1	観光事業に関する事務等の執行について	A	D	D	D
倉敷市	1	外郭団体の財務に関する事務の執行について	A	D	D	D
松山市	1	負担金・補助金・交付金に係る事務の執行について	A	D	D	D
宮崎市	1	指定管理者制度の事務の執行及び対象施設の管理運営状況について	A	D	D	D

自治体名	23年度監査テーマ		I	II	III	総合評価
			速さ	記載の明確性	説明責任	
金 沢 市	1	金沢市立病院事業の管理及び財務事務の執行について	A	D	D	D
	2	消防事業に関する事務の執行について				
宇 都 宮 市	1	少子高齢化に対応した事業に関する財務事務の執行について	B	C	D	D
奈 良 県	1	産業・雇用施策に関する財務事務の執行について	B	D	D	D
和 歌 山 県	1	試験研究機関の財務事務について	B	D	D	D
愛 媛 県	1	基金の管理と運用について	B	D	D	D
仙 台 市	1	保育事業の運営管理について	B	D	D	D
横 浜 市	1	下水道事業に関する財務事務の執行について	B	D	D	D
京 都 市	1	京都市の下水道事業の財務に関する事務の執行及び経営に係る事業の管理について	B	D	D	D
奈 良 市	1	公有財産(不動産)に係る事務執行について	B	D	D	D
福 山 市	1	福山市民病院にかかる財務事務の執行および管理について	B	D	D	D
い わ き 市	1	市のインフラ整備について(東日本大震災後の復旧事業を主として)	C	C	D	D
福 島 県	1	基金の管理と運用について	C	D	D	D
鹿 児 島 県	1	港湾(特別会計を含む)・漁港整備事業に係る公有財産の管理及び開示について	C	D	D	D
さ い た ま 市	1	公有財産に関する事務の執行について	C	D	D	D
大 阪 市	1	大阪市教育委員会に係る財務の事務の執行及び事業の管理について(当該事務事業に関連する財政援助団体を含む)	C	D	D	D
郡 山 市	1	歳入(一般会計の市税、負担金、使用料、手数料並びに特別会計の国民健康保険税、後期高齢者医療保険料について)の賦課、徴収、収納、並びにこれら債権の管理について	C	D	D	D
高 松 市	1	高松市のライフインフラとしての福祉	C	D	D	D
高 知 市	1	補助金等に関する事務の執行について	C	D	D	D
長 崎 市	1	公の施設の管理運営及び有効活用について(学校施設を中心に)	E	E	E	E
東 京 都	1	環境政策に関する事業の管理及び財務事務の執行について	E	E(A)	E(A)	E(A)
	2	財団法人東京都環境整備公社の経営管理について				

平成25年度包括外部監査の評価表（対象自治体：京都市）

監査人氏名	田中裕司	監査人資格	税理士	報告書ページ数	報告書 280 頁 (資料 46 頁別) 概要 61 頁
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）			委託報酬額：17,960,880 円	
監査対象等	監査の対象は①市税の軽減措置、②公有財産の使用料等の減免、③債権回収とし、市の関係各局に資料の提出を求め、所管課の担当者等への質問、関係書類の閲覧手続きを実施した。				
対象選定の理由	<p>京都市は、京都市市税条例において、市民税の減免(35条)、固定資産税の減免(55条)、非課税の固定資産税等の申告(55条)など、減免、非課税の手続きを定める。また、京都市公有財産及び物品条例(以下「公有財産条例」という。)において、使用料の減免(2条4項)、貸付料の減免(7条)を定める。これらの減免措置については、地方自治法232条の2が寄附又補助について「公益上の必要性」を要求し、地方税法6条が「公益」による課税免除・不均一課税を定めていることと同様に「公益」をメルクマールとするものである。従って、歳入確保策に注力している京都市にとって、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ことから制度的に重複していないかの検証をする必要がある。</p>				
監査の視点	<p>[市税の軽減措置について]</p> <p>本市の市税の軽減措置は大変複雑な体系を有し、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由を定め、さらにその事由の中に「市長が特に必要と認める場合」に実施できると規定していることから多くを通達で決められている。しかし、通達での運用が一般化することは、租税法律主義に違反し税務執行の透明性を損なう可能性が高くなる。</p> <p>上記の考え方を中心にして、正当性（①市税条例、細則、通達等で減免等の目的が明確に規定されているか。②公益に寄与するか。③補助金等の他の手段ではなく、方法として適当か。④目的が既に達成されていないか。）、有効性（①減免による成果目標が明確に定められているか。②効果測定・検証を行っているか。）、妥当性（算定基準の適正さ）、公平性（①公平に決められているか。②本市と減免申請団体との人的関係は適切か。③減免の終了予定はあるか。時限措置としての見直しはしないか。）、合規性等を監査の要点とする。</p> <p>[公有財産の使用料等の減免について]</p> <p>公有財産条例第2条第4項、第7条の規定による、行政財産の使用料及び普通財産の貸付料の減免は、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か否かを判断基準とし、固定資産税の非課税規定を参考に以下の5類型に類型化して、効率性・有効性、公平性、市民による検証の可能性の各観点から制度・運用全般的な視点から監査する。</p> <p>類型Ⅰは、課税が典型的な用途（自販機、駐輪場、駐車場）、団体（営利企業、個人）</p> <p>類型Ⅱは、人的非課税類型（国、京都府）</p>				

	<p>類型Ⅲは、典型的な用途的非課税類型（病院・診療所、学校、社会福祉法人、労働組合）、 類型Ⅳは、一定用途が非課税の類型（公益財団法人等、一般財団法人等） 類型Ⅴは、上記の類型から漏れたもの（自治会等）</p>
	<p>第1章 包括外部監査の概要</p> <p>本監査の概要として、監査テーマ、選定理由、外部監査の方法（監査の対象、監査の要点、主な監査の手続き）、監査対象期間、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）、監査人補助者等を記述する。</p> <p>第2章 市税に係る軽減措置</p> <p>第1 市税の軽減等の概要</p> <p>この項では、地方税法及び市税条例に定める非課税、不均一課税、減免の制度及び減免手続きを記述。</p> <p>第2 京都市市税の軽減等の概要</p> <p>1 市税の軽減等の規定と現状</p> <p>この項では、市税の個人の市民税、法人の市民税、事業所税、固定資産税、都市計画税及び軽減のための規定及び現状を説明。</p> <p>市民税 非課税、減免の規定は地方税法、市税条例35条1項、2項に規定され、同条1項第4号は「その他市長の定めるもの」と定めていることから、これを受けて施行細則4条の4に「失業者」、「所得減少者」、「納税義務承継者」、「中国残留邦人」、「その他市長の定めるもの」が挙げられている。さらに取扱通達で2者の非課税、8者の減免対象がある。平成24年度の市税条例による減免の現状は均等割で総額1億8396万円、所得割で総額4億5318万円。</p> <p>法人の市民税 非課税、課税免除は地方税法、市税条例(18条)で規定。通達により酒販組合、地縁団体が課税免除。平成24年度の減免はない。</p> <p>事業所税 非課税、課税免除は地方税法、市税条例(201条)、施行細則(4条の9)、事業所税の減免に関する要綱で規定。平成24年度の減免の現状は資産割で総額9898万円、従業者割で総額1969万円。</p> <p>固定資産税 非課税、課税免除は地方税法、市税条例41条、施行細則4条の5、基本通達2条、個別通達で、減免は地方税法367条、市税条例55条、施行細則4条の6、基本通達3条、個別通達で規定。平成24年度の課税免除及び減免の現状は16億5728万円。なお、償却資産に係る固定資産税については1438万円。</p> <p>都市計画税 課税免除について市税条例217条、減免について同条例222条。平成24年度の課税免除及び減免の現状は9376万円。</p> <p>軽自動車税、特別土地保有税、入湯税の減免等については監査を省略。</p> <p>2 本市では平成14年から市税全般についての軽減措置の見直しに取り組んでおり、平成12年度は20億円に達していたが平成23年度は13億円に減少している。</p> <p>第3 監査の手法及び手続き</p> <p>「監査の視点」欄で記載した通り。</p>

第4 監査結果

1 監査結果の種類は「指摘事項」と「意見」とする。

2 個人の市民税について

市税条例 35 条(市民税の減免)の運用について監査し、概ね以下の内容の 4 指摘事項、11 意見を述べる。市長の裁量事項については施行規則において可能な限り具体的に定めるべきこと、市税条例 35 条 2 項 5 号、1 項 4 号の「特別の事情がある者 市長が定める額」は租税法律主義の要請から望ましいものではなく削除すべきこと、同条例 35 条 1 項各号、35 条 2 項各号の減免について見直すべきこと。

3 法人の市民税

市税条例 18 条により均等割課税が免除されている 6 種類の法人(公益社団法人等)について監査し、以下の 2 意見を述べる。NPO 法人、地縁団体を除いて実態も数も把握されていないこと、収益事業の有無について積極的に実態把握できる体制を構築することを検討すべきこと、休業法人に対する均等割の非課税の制度について、継続して実態の把握をなし、適正な課税がされるような体制を構築するように検討すべきこと。

4 事業所税

事業所税の減免について、施行細則、要綱で指定されている業種に該当しない老人保健施設が市長決定で個別減免されている事例について、施行細則を改正するなど制度としての減免規定を検討すべきとする指摘事項を述べる。

5 固定資産税

固定資産税の課税免除等については、概ね以下の内容で 13 指摘事項、6 意見を述べる。

- ① 租税法律主義の観点から施行細則 4 条の 5 の各号は条例で規定することを検討すべき。
- ② 施行細則による課税免除のうち、1 号から 4 号について、相手方の詳細が守秘義務により開示されないことから補助金制度によるべきか検討すべきこと、各種学校に係る寄宿舎の家屋及び敷地に対する課税免除について公益性に疑問があり、必要性を検討すべきこと、消防に必要な水利施設等については、消防水利が存続しているかも含めた調査を検討すべきこと及び補助金制度での運用を検討すべきこと、労働組合が所有・使用する固定資産等(8 号)については、不当労働行為にあたらぬ程度の最小限の広さを超えた供与部分の固定資産税の免除は妥当でないこと、国宝、重要文化財の保管又は鑑賞の用に供する家屋及び敷地等(9 号)について、現実の使用実態に応じて廃止も含めて見直すべきこと、市長が特に減免を必要と認める固定資産(12 号)については、これに基づいて基本通達による課税免除、個別通達による課税免除が行われており、土地については 49 件、金額にして 2339 万円、家屋については 71 件、金額にして 5007 万円に及んでいるが、租税法律主義の観点からの疑義があり、守秘義務との関係で透明性がないので、補助金等によることが適切でないものに限って課税免除することを検討すべきこと。
- ③ 基本通達による課税免除されている 5 案件のうち市内 5 つの能楽堂については補助金等の交付によることを検討すべきとし、その他の財団法人等が保有運営する市内 8 箇所の学生のための寄宿舎及び敷地等 4 案件については廃止を含めて検討すべきこと。

- ④ 個別通達による課税免除については、3カ所の施設が対象となっているが、東山浄苑の納骨堂建物と敷地、向島ニュータウン内のトイレについては課税免除の存廃を含めて検討すべきとし、同ニュータウン内の向島学生センターについては、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を含めて見直すべきこと。もう1カ所の京都ドイツ文化センターは、公有財産の使用料等の軽減も伴っていることから第4章で検討される。
- ⑤ 地方税法367条(天災にあった者、貧困による生活扶助受給者等に対する減免)を受けて市税条例55条は1号から5号まで減免対象を定めているが、このうち5号は「前各号に定める者の外、市長が特に必要と認める固定資産」と規定され、これを受けて、施行細則4条の6で1号から7号までその対象が定められている。しかし、租税法律主義の観点から条例で定めるべきこと、また上記7号は「前各号に掲げる固定資産のほか、市長が特に必要と認めるもの 市長が定める額」と規定されており、20土地と5家屋がその対象となっているが、これらについて通達で減免することに合理的な理由は認められず減免の廃止を検討すべきこと。
- ⑥ 基本通達による減免として、中華民国が設置した留学生のための寄宿舎である光華寮舎等3つの対象が挙げられているが、いずれも合理性がないか、必要がなくなっており、廃止を検討すべきこと。
- ⑦ 個別通達では、京都府看護協会研修センター、京都エミナースの2件が減免対象とされているが、前者については通達による減免ではなく施行細則における課税免除とすべきこと、後者については、公益性の面から問題があり廃止の検討をなすべきこと。
- ⑧ 宗教法人の所有する有料駐車場について、課税漏れがないように、情報収集するなどの管理を検討すべきこと。
- ⑨ 固定資産税の軽減措置は、社会情勢の変化で必要性が希薄になってきているもの、当初の目的で考えられた役割を終えているもの、利用状況の変化などが制度に反映されなくなったもの、類似の固定資産と比較して不公平となったもの、既得権化しないように持続的に見直しを検討すべきで、特に市長裁量で課税軽減された制度の見直しを検討すべきこと。
- ⑩ 償却資産に係る減免措置については、個別通達による2件について監査し、伏見区大手筋商店街のからくり時計の課税免除は、個別通達ではなく施行規則に規定することを含む見直しをすべきこと、独立行政法人JSTの償却資産である本市が無償提供を受けている高度研究機器について、通達で全額免除としているが改めて課税の可否を判断すべきこと。

第3章 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概要

この項では、公有財産の範囲、公有財産の分類、公有財産の管理の概要等、地方自治法が定める基本的な事項が解説されている。

2 京都市の公有財産の使用料等の減免について

この項では、公有財産の使用料等の減免の推移について述べ、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本監査で初めて明確となったこと、行政

財産では本来の使用料の 54%、普通財産では本来の貸付料の 71%が減免されていること、地方自治法は公有財産の使用料等の減免についての規定を定めておらず、本市では公有財産条例に減免規定が置かれていること、また、18 年前に出された「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）」という理財局長通知が現在も機能していること等が記述され、また、減免に係る財務事務について行政財産の目的外使用許可、貸付、普通財産の貸付別に解説されている。

第 3 監査の手法及び手続

「監査の視点」欄に記載した通りである。

第 4 監査結果

「監査の視点」欄に記載された類型別に監査の結果が述べられている。

1 類型 I（固定示唆税の課税が典型的な用途、団体の類型）

この類型については、概要以下のような内容の 18 指摘事項と 5 意見が述べられている。

- ① 用途が自動販売機等の場合、公募による入札を積極的に行うべきこと。
- ② 放置自転車対策事業の一つとして、土地は市が提供し駐輪施設の整備は民間事業者が行うという方式で行われている事業で土地使用料が減額されていることについて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ること。
- ③ 市都市整備公社による駐車場のうち、先斗町自転車駐車場、富小路六角自転車駐車場は、独立採算が可能であると認められるので減免措置を廃止し、指定管理者制度に移行すべきであること。
- ⑤ 市都市整備公社による新京極公園自転車駐車場については現在使用料が免除されているが、これに代わる手法が検討されるべきこと、
- ⑥ 市内 5 カ所で使用許可または道路占用許可を得て駐輪場事業を営んで(株)アーキエムズが、使用料、道路占用料が免除ないし減額されていることについて、同社の収支見通し及び実績報告を確認し、より適切な管理を心がけ、また、少なくとも減免の要否、程度は、行政財産の使用許可を受けて運営している 5 施設全体で検討すべきこと、
- ⑦ 公有財産が貸し付けられて駐車場が運営され、減免対象となっている 17 件のうち 10 件について監査し、市都市整備公社が運営している伏見中央図書館駐車場は減免を行う理由がなく廃止を検討すべきこと、第三セクターである京都シティ開発が運営している山科駅西駐車場は公益性が乏しく、収支改善の見込みがないのであれば減額を停止し、駐車場の廃止や契約の見直しを含めた抜本的な改革が必要であること、市住宅供給公社が運営している洛西ニュータウンにある 5 カ所の駐車場は時の情勢を踏まえて減額の廃止を検討すべきこと。
- ⑧ 営利企業に対する減免措置について計 52 件 8626 万円の減免があるが、多くは携帯電話基地局のためのものである。しかし、銀行の出張所、A T M 設置の使用料が減額されていることについて、所管課独自の見解で減免手続きを省略されて減額されたもので本来額を徴収することを検討すべきこと。
- ⑩ 市障害者スポーツセンターの食堂が個人に使用許可され、経営が安定していないことを

理由に使用料が 75%減額されていることについて、補助金等の利用などの方法で対処すべきこと。

- 2 類型Ⅱ（人的非課税類型）について、国、京都府に対する使用料等の減免が問題になるとして7指摘事項、1意見を述べる。国については、地方財政法24条は、地方公共団体の議会の同意がない限り、国に使用料の負担義務を明らかにしているが、市は、国に対する22件の貸付のうち18件について使用料等を免除している。市は、公有財産条例は国も対象として使用料を減額することができ議会の同意も不要であるとするが、この解釈は誤りであるとし、国に対する使用料等の減免措置を廃止することの検討を求めている。府については、府市協調事業として設置された京都こども文化会館用地を市が無償で提供していることについて、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方法で事務を行うことを検討すべしとする。また、副知事と助役間の覚書による相互無償提供の合意が使用料免除の根拠としていることについて、覚書は法律でも条例でもないこと、長期の相互無償提供は実質的には交換に該当し議会の議決が必要となること、事業経費を不当に少なく見せる結果となることなどから、取りやめを含めた検討を求めている。
- 3 類型Ⅲは、病院・診療所、大学、社会福祉法人、各種組合・農協等の用途的非課税類型であり、市から使用料の減免を受けている各施設について個別に監査し、概ね以下の内容の26指摘事項、17意見を述べる。
 - ① 京都第二赤十字病院、洛西ニュータウン病院、医科大学を設置する京都府公立大学法人について減免措置の廃止を検討すべきこと。
 - ② 減免措置について所管の部署による基本方針のずれが見られることから、全市統一の減免基準の整備と運用が必要であること。
 - ③ マンガミュージアムにつき無償貸付を受けている京都精華大学について収支状況を確認して妥当な減免率を検討し、収支状況等を市民に公表することを減免の条件とすべきこと。
 - ④ 土地、建物の無償貸付を受けている京都市立芸術大学について本部棟と学生会館の一部を食堂事業者等の第三者に無償で転貸していることについて、転貸を禁止し、業者との有償の直接契約を検討すべきこと。
 - ⑤ 社会福祉法人が運営する40保育所が全額免除、5保育所が土地使用について減額措置を受けていることについて、運営、財務状況により使用料免除及び契約期間を見直し、また補助金制度に切り替えるべきこと。
 - ⑥ 老人施設について、貸付料の免除がなされている4施設について本来介護報酬で賄うべきものとして免除措置の廃止及び契約期間を検討すべきこと。
 - ⑦ 障害者支援施設について、2社会福祉法人の施設用地等の使用料が全額免除され、1社会福祉法人については減額されていることについて、1社会福祉法人については使用貸借契約の使用目的とは異なる使用実態が認められるから契約を見直すべきこと、補助金での対応を検討すべきこと、1社会福祉法人については収支状況から全額免除の取りやめと適正価格での売却の検討を指摘すべきこと。
 - ⑧ 市の外郭団体である京都福祉サービス協会に対する建物の使用料が全額免除されている

- ことについて、剰余金が多い団体であるから免除を取りやめ、売却を検討すべきこと。
- ⑨ 社会福祉協議会に対する土地あるいは建物の貸付について全額あるいは半額の免除がなされていることについて、府社協、市社協については黒字経営の実態から取りやめ、売却を検討すべきこと、区社協については財務状況が一部しか公表されていないことが問題であるが、全額免除を廃止し補助金で対応することを検討すべきこと。
 - ⑩ 労働組合に対する建物の使用料の減免を廃止すべきこと、今後庁舎の改修等を行った場合、執務室として十分活用可能な場所は組合事務所として提供すべきでないこと。
 - ⑪ 市農業協同組合への事務所貸付、全国労働者共済生活協同組合（全労済）への土地貸付に対する貸付料の減免は、取りやめるべきこと、その敷地の貸付料が減額されている京都産業会館は、織物関係の公的団体が利用しているが、公益性の薄いものもあり、土地貸付料の減免を見直すべきであること。
- 4 類型IVは、一定の場合に固定資産税が非課税とされる類型であるが、公益財団・社団法人、一般財団・社団法人がこれに該当するとし、概ね以下の内容の8指摘事項、6意見を述べる。
- ① 外郭団体である市体育協会の市体育館内等の事務室の使用料免除について公益性と財政状態を考慮して廃止を含めた検討をすべきこと。
 - ② （公財）京都市音楽芸術文化振興財団が市から交響楽団練習場を練習所として借り受け、その使用料が大幅に減額されていることについて、その減額が覚書でなされており、本来の手続きに則っていないこと、財政状況からしても減額の正当な理由がないから取りやめるべきこと。
 - ③ 小学校跡地に建設された市こどもみらい館が、自治連合会、消防分団、私立幼稚園協会等は無償で貸し付けられていることについて、教育委員会が管理する「教育財産」であるからとして行財政局との合議がなされていないことが不適切であること。
 - ④ （公財）京都労働者総合会館等が区分所有する京都労働総合会館の敷地が市から貸付けられ大幅な貸付料の減額をうけていることについて、当初と異なり会館の利用状況から公益性が薄まっており、利用状況に応じた減免を検討とすべきこと。
 - ⑤ 市職員厚生会が、市本庁舎、区役所の一部を事務所、職員食堂として借用し、平成24年度まで貸付料を免除されていたことについて、今後も減免を行わず、使用許可自体の検討をすべきであること。
 - ⑥ 京都ユースホステル協会が市から売店、事務所、倉庫部分の貸付を受け、貸付料を減免されていることについて、減免手続きに誤りがあるとともにも収支状況から減免の必要なく取りやめるべきこと。
 - ⑦ 府部落解放推進協会がその管理運営する府部落解放センターの用地を平成17年まで市から無償提供受け、以降は22%の減額をされていることについて、公益性の観点から貸付料の減免を見直すべきこと。
 - ⑧ （独）都市再生機構が市内8カ所で貸付を受け、その一部で同機構が貸し付ける土地の賃貸料との相殺する旨の賃貸借契約が締結されていることについて、この相殺による長期無償相互提供は実質的には交換であり、法律上・条例上の規制があるからこの条項を撤廃す

べきであること。

5 類型Vは、類型IないしIVに区分できず、公益性・公共性について個々に検討する必要があるものであり、各施設を監査して、概ね以下の内容の通り、1指摘事項、5意見を述べる。

① 温水プールを管理運営する団体に補助金を出すとともに建物の貸付料を免除していることについて、事業の状態を正しく把握・公開することが妨げられていることから、補助金交付の方法のみとする方法を検討すべきこと。

② 146自治会がグラウンド、公園、集会所敷地等の目的で無償貸付を受けていることについて、このうち31件について監査をしたところ、使用状況の管理が不十分であり、チェック体制を確立すべきこと。このうちJR鉄道高架下を貸している9件については、JRから借り受けて転貸しているものとして、減免申請、減免決定という手続きがなされていないが、借り受け財産であっても公有財産に準じた手続きをすべきこと。

第4章 市税及び公有財産に関する軽減措置等

この章は、1,2で「外郭団体の経営状況及び経営評価結果を説明する書類」で公表されている31外郭団体について、その中では公表されていない公有財産の貸付料等及び市税の軽減の双方が適用されている外郭団体を監査する。この中で26法人は累積損益が黒字で、うち社会福祉法人京都福祉サービス協会は89億円、京都市住宅公社が61億円に及ぶ。なお、この章の3で唐突であるとの感は拭えないが部落有財産の管理についての監査結果が述べられている。最後の4では、債権回収に関する管理についての監査報告がなされているが、公有財産の貸付料の債権管理については、滞納の案件は1件であった。

これらの監査から概ね以下の内容の7指摘事項、1意見を述べる。

① 京都福祉サービス協会は平成24年度で4700万円の補助金、助成金等を受け、事務室の使用については本来の額と比較すると2100万円を超える免除を受けていることから、事務室の使用料の免除は廃止を検討すべきであること。

② 京都市住宅公社は、所有資産の一部(向島学生センター、向島ニュータウン内の公園、周歩道)について固定資産税の課税免除を受け、洛西ニュータウン事業関連で駐車場敷地、建物敷地として15件の公有財産の貸付を受け、貸付料等について3000万円相当の減免を受けているが、向島学生センターの固定資産税の課税免除については同様の事業を行う他の団体も同じ扱いを受けられるように規定を見直すべきこと、個別通達で実施されている向島ニュータウン内の公園、周辺歩道の課税免除は廃止を検討すべきこと、洛西事業関連の貸付料等の減免は全て廃止を検討すべきこと、その他住宅供給公社には、駐車場、モデル住宅展示場、自販機設置等の目的で15件の公有財産の貸付があり、減免されているが、多額の黒字を計上している団体の支援には公益性は認められず減額は取りやめにすべきであること、自販機の設置に対する貸付料は減免されているものではないが単価が安く、公募を検討すべきであること。

③ 一般財団法人京都市都市整備公社については、駐輪場、駐車場敷地、駐車場建物、事務室、自販機設置場所として25件の公有財産の貸付を受け、主として自販機を除いて貸付料の免除あるいは減額の措置を受け、その額は3090万円に及ぶ。しかし、同後者は、累

積利益が 20 億円に及ぶ優良な法人であり、減免の廃止を検討すべきこと。なお、市は、貸付料等の減免や税の減免措置について相手方に公益性があることが重要で財務状況はあまり考慮する必要はないとの見解であるが、収益は公益事業に、公益事業では利益を出さないとの非営利団体、公益法人における基本的な考え方から、その見解は妥当ではないと考えること。

④ 京都ドイツ文化センターについては建物・土地について固定資産税の非課税あるいは免除を受け、敷地のうち市所有部分については貸付料免除を受けていることについて、公平性、公益性の程度の観点から、課税免除については廃止を含めた見直しを、貸付の使用料の減免については目的の変更が認められれば契約の見直しをすべきとする。

⑤ 部落有財産について

旧村単位の地縁団体の所有とされている財産で、不動産登記簿や旧土地台帳では「大字中、村中」等の名義で登記されている土地や建物について「部落有財産」として、市には「部落有財産台帳」があり、350 筆の土地が登録されている。これらは民間所有財産として固定資産税の課税対象となり得るが、市は、この台帳はあくまで市民からの問い合わせ等に対応するためのものであり、本市以外の財産として管理していると回答している。しかし、地方自治法 157 条では自治体の長の公共的団体に対する指揮監督権を行使して書類提出等を求めることが可能としており、全筆調査、所在地の特定調査等を行い、課税への取組を行うべきとする。そのために地籍調査の取組も引き続き実施すべきと述べる

第 5 章 まとめ

この章では、市税の軽減措置、公有財産の使用料等の減免についての現行制度上の課題がまとめられ、概ね以下の内容の 5 指摘事項、8 意見を述べる。

(1) 市税の軽減措置については、①非課税地籍を正確に把握できる統計データの作成、②地籍調査の推進、③市長裁量、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・説明すべきであること。

(2) 公有財産の使用料等の減免については、①行政財産の使用料の減免については公有財産条例 2 条 4 項によって運用されているが、平成 8 年理財局長では前項により減免対象となる「公共的団体」をおよそ公共的活動をする団体をすべて含むとしているが見直すべきこと、②使用料等の減免について「無償又は減額使用の必要性を十分に検討し、有償による使用収益によりその目的が達せられないのかの検討が不可欠」との考え方を明確にして市全体で共有すべきこと、③普通財産の貸付料の減免については、非営利目的と営利目的の場合とで計算基準を区別すべきこと、④減免の要否を判断するには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ること、⑤自由に減免率を決定しないように規制すべきであること、⑥一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るべきこと、⑦民間に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こと、⑧平成 23 年 3 月に導入された新公有財産管理システムの実施を徹底すべきこと、⑨市税及び公有財産の両制度に関して、公有財産の使用料・賃料、及びこれらの減免に係る情報については全て公開することを検討すべきであること。

<p>監査に対する 評 価</p>	<p>オンブズマン大賞</p>
<p>コ メ ン ト</p>	<p>今回の監査は、優秀賞を受けた平成 24 年度の「補助金等の財務事務等の執行について」の報告につながるものである。監査人は、市税の減免と行政財産の使用料・普通財産の貸付料の減免とは「公益性」がメルクマールとなる点で共通しており、この点は補助金と同質のものであるという視点から、補助金と異なり非公開とされているところ、多くの関係所管部局に質問書を出し、また膨大な関係資料を分析して、この暗部を果敢にえぐり出そうとした力作である。</p> <p>先ず、この視点の新鮮さと、各部局に横断的に広がる 1400 件を超える行政財産の目的外使用許可、貸付、普通財産の貸付から監査対象を抽出し、類型化して問題点の整理を試みた努力に敬意を表する。</p> <p>監査の結果は、市税については、法令、規定が整備されており、軽減についても比較的適正な税務執行がなされていたが、それでも通達等による対応が多く公平さに欠ける点があること、公有財産の減免については法律的な規制が余りにも不十分で基準がなきに等しく市長の自由裁量となっていること、補助金と異なり公表されるものではなく、市税の減免については個人情報として非公開情報となっていることが指摘され、出来る限り減免は廃止して補助金等の手段に変更することを繰り返し強調している。</p> <p>本報告書で主張されている監査人の考え方は、現在の行政の実務の中ではすんなりと受け入れられるものではないことは、監査の過程において、所管部局との間で意見の食い違いがあったことが、具体的に質問と回答の内容を紹介することで明らかにされている。行政側には、全てがあからさまになる補助金ではなく、市民には見えないところで、市税の減免と行政財産の使用料・普通財産の貸付料の減免で対応したいというベクトルは根強く働いているものと思われるが、本報告が改革への第一歩となることを期待する。</p> <p>ただし、やや全体の構成が荒削りであるという印象があり、一部に使用料と貸付料の用語の混乱、説明不足などの欠点もある。しかし、本報告書には、これらの欠点を超える価値があると評価する。前年度も補助金をテーマにした外部監査において優秀賞を得たことも鑑み、今回、オンブズマン大賞を授与することにした。</p>

監査対象事項分類表(平成25年度)

対 象 分 類	自 治 体 名
1 税・国保料・収入金・手数料	山形県、大分県、★京都市、秋田市、船橋市、岐阜市、西宮市、高知市
2 財産管理 (物品・現金・基金)	福井県、岐阜県、神奈川県、高知県、福岡県、さいたま市②、神戸市、宇都宮市、富山市、長野市、久留米市、北海道伊達市、大阪府八尾市
3 不動産・施設管理 施設(スポーツ・文化・図書館・福祉・公園・動物園)、指定管理者	栃木県、富山県、山梨県、奈良県、島根県、佐賀県、札幌市、浜松市、堺市、◎福岡市、奈良市、下関市、高松市、那覇市、東京都荒川区、島根県出雲市
4 債権・債務 (貸付金・未収金・資金・債権管理・地方債・借入金・債務保証・損失補償)	大阪府、沖縄県、北九州市、いわき市、豊中市、東京都町田市
5 病院(医療・保健)	千葉県、新潟県、千葉市
6 教育 学校(幼・小・中・高・大)、教育委員会・学校給食、保育園等	北海道、長野県、静岡県、盛岡市①、豊橋市、大津市、和歌山市、東京都八王子市
7 試験研究機関 人材育成機関	京都府
8 部局・出先機関	石川県、山口県、倉敷市
9 公営事業(特別会計を含む)	徳島県
Ⅰ 上下水道・農工業用水	宮城県、千葉市、金沢市①、姫路市、福山市
Ⅱ 交通・道路・港湾・河川	東京都、香川県、高槻市、
Ⅲ 農林水産・土地改良	茨城県、愛媛県、高槻市
Ⅳ 産業振興・市場・観光・まちづくり	秋田県、福島県、群馬県、愛知県、兵庫県、鳥取県、広島県、高知県、川崎市、名古屋市、郡山市、岡崎市
Ⅴ 環境・ごみ・清掃・衛生	青森県、相模原市、静岡市、柏市、金沢市②、豊田市

を 含 む	VI 住宅	高槻市、高松市、北海道伊達市
	VII 公営ギャンブル	松山市
10	特別会計	滋賀県
11	外郭団体 (公社・財団・社団・社会福祉・ 出資法人・第三セクター・株式会 社)	秋田県、和歌山県、宮崎県、鹿児島県、 仙台市、青森市、高崎市、川崎市、大阪 府枚方市
12	補助金・寄付金・負担金・交付金	埼玉県、岡山市、広島市、前橋市、鹿児 島市、東京都江東区
13	契約・入札・請負・委託	◎長崎県、岐阜県羽島市
14	人件費・退職金、職員の福利厚生	—
15	情報システム	宮崎市、
16	社会福祉 (子育て・保育園等・児童・高齢者・ 障害者・介護・生活保護)	岩手県、長野県、岡山県、さいたま市①、 横浜市、新潟市、大阪市、旭川市、横須 賀市、東大阪市、尼崎市、長崎市、埼玉 県所沢市
17	消防・警察	—
18	過年度外部監査に対する自治体の 措置状況	◎長崎県、熊本県、青森市、豊橋市
19	防災・危機管理・安全	三重県、大分市、東京都大田区
そ の 他	小規模事業	◎函館市
	国際化推進事業	東京都港区
	統制システム	熊本市、盛岡市②

※本年は昨年から、少し分類型を変えた。

※太字は、オンブズマン大賞・優秀賞・活用賞のもの

(オンブズマン大賞には★、優秀賞には◎をした)

※上記分類は、形式的なテーマ名にはこだわらず、実質的に他の分野に関連するものは該当する分野にも表示している。

◆包括外部監査の活用10箇条◆

1. まず包括外部監査を以下「料理」に例え、比喩的にコメントします。

- ①店（都道府県市町村区121店）捜せば出てくる 美味しい料理（2381品）
- ②メニューと調理法 学べぬものなし（テーマと検討、対処法は多種多様）
- ③材料吟味と味付け（あなたの頭と足で）
- ④おいしさは第1に真実せまるもの（事実調査度）
- ⑤おいしさは第2に行政意義をただすもの（有効性）
- ⑥おいしさは第3にルールの特検度（適法性）
- ⑦おいしさは第4に喜ぶ市民と程度（効率性）
- ⑧安くておいしい これぞ醍醐味（経済性）
- ⑨見た目も食べたくなるもの（判りやすさと取り組みやすさ）
- ⑩我が家の料理に活かせるもの（我が自治体への活用度）

2. 難しい報告書の易しい読み方・・・（報告書入手：DVD-ROMと自治体のホームページ）

- ①関心のあるテーマのものから読む
- ②近い（市町村・都道府県と自治体規模）ものから読む
- ③知っている類似問題を探そう
- ④対象をめぐる法と条例、規則は？ その法の目的は？
- ⑤対象の行政はどういう手続をとっているか（必要か）
- ⑥監査人はどこが悪いといっているか
- ⑦監査人はどうすればよいと指摘したり、意見を述べたりしているか
- ⑧監査人の具体的な指摘・提言でよくなるか考えよう
- ⑨監査人はどんな調査（検査）で述べているか、自分で調べるために
- ⑩読んで判らず、聞いても判らぬものは、無理に読む価値もない

3. 監査報告書の活用法（市民編・・・課題）

- ①改善を求めた指摘・意見はどう対応措置されたか聞き視て調べよう
- ②解決していないものは今後の追加措置を要望しよう
- ③違法・不当で自治体への損害回復は必要ないか調べよう
- ④不明な点は情報公開で追加調査しよう
- ⑤住民監査や住民訴訟に使えるか検討しよう
- ⑥他の自治体の指摘点は我自治体でもあるのではとマネして調べよう
- ⑦調べて④→③→⑤の順でやる価値があればやってみよう
- ⑧自治体の未来へ活かす方法は必ずある
- ⑨マニフェスト（政権公約）化へ求める方法はないか
- ⑩自治体を学ぶ市民の実践テキストにしよう

4. 監査報告書の活用法（議員編）

- ①監査報告への勉強・質疑（監査人と行政へ）
- ②類似テーマ監査のアクセス（通信簿も入手）
- ③行政課題と問題的把握の速習法（3Eや適法性）
- ④必要テーマへ調査研究費を使う
- ⑤マニフェスト（公約）「事業仕分け」に使えるものを捜す
- ⑥市民・業者の不当な要求にこういう辛口意見もあると教え、牽制する
- ⑦補助金、委託契約、援助団体に「気」をつける
- ⑧不当な既得権に加担、近寄らぬ信号にする
- ⑨財政の根拠と共に自治体改革（地方主権・地方分権）の未来を語ろう
- ⑩学んだ正しいことは自分の意見として有権者へ話そう

外部監査制度のあらまし

	包括外部監査	個別外部監査
趣旨	①地方公共団体の監査機能の独立性・専門性の強化 「独立性」は契約によることで担保 「専門性」は弁護士、公認会計士等と契約することで担保 ②地方公共団体の監視機能に対する住民の信頼性の向上	
特徴	外部の専門家との契約にもとづく監査 ・財務監査の外部化【法で義務づけ】 ・財務援助団体等に対する監査の外部化【条例により導入】 対象団体 ①県が財政的援助を与えている団体 ②県が出資しているもので政令で定める団体 ③県が借入金の元金または利子の支払いを保証している団体 ④県が受益権を有する信託で政令で定める団体 ⑤県が公の施設の管理を委託している団体	・請求・要求に基づく監査の外部化【条例により導入】 ①有権者の50分の1以上の署名による事務監査請求 ②議会からの監査の請求 ③長からの監査の請求 ④長からの財政援助団体等の監査の要求 ⑤住民からの監査の請求 ※①～④について外部監査によるか否かは監査委員の意見を踏まえ議会が判断 ⑤については監査委員が判断
適用団体	都道府県、政令指定都市、中核市(人口30万以上)→法で義務づけ 他の地方公共団体(市町村)→条例により導入	全地方公共団体→条例により導入
外部監査契約		
相手方	自然人1人に限る 弁護士、公認会計士、会計検査院・監査委員OB等、(必要と認めるときは)税理士	
締結時期	毎会計年度当初	請求・要求の都度
終期	当該年度末(法定)	個々の契約で決定
内容	地方自治法 第2条14項(住民の福祉の増進、最小の経費で最大の効果) 15項(組織および運営の合理化、規模の適正化) の趣旨を達成するための監査と結果報告 ※最低1回は義務付け	請求・要求にかかる事項の監査と結果報告
監査対象	外部監査人が自らの見識に基づき選定したテーマ	外部監査によることを請求・要求されたテーマ
議決	必要	必要(包括外部監査人と契約する場合は不要)
制限	同一人と連続契約するのは3回まで	
補助者	予め監査委員と協議し、補助者を使用できる	
関係人調査	予め監査委員と協議し、関係人の出頭、調査、書類等の提出を求めることもできる	

平成19年6月「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」により、
 (1)包括外部監査人による、①普通会計の財政健全化調査、②公営企業会計の経営健全化調査、③財政健全化団体・財政再生団体・経営健全化団体の監査、
 (2)個別外部監査人による財政健全化計画、財政再生計画、経営健全化計画に対する長の要求による監査も導入されている。