

監査公表第781号

令和3年7月30日に提出された住民監査請求について、監査を行いましたので、その結果を次のとおり公表します。

令和3年9月24日

京都市監査委員

住民監査請求に基づく監査の結果

(令和3年7月30日請求分)

京都市監査委員

同

同

同

吉 井

安 井

山 添 洋

河原林 温

章

勉

司

朗

第1 請求の概要

令和3年7月30日に提出された住民監査請求（以下「本件請求」という。）の概要は、次のとおりである。

1 請求人の数

1名

2 請求の要旨

(1) 京都市が運営を委託している社会福祉法人南山城学園（以下「本件法人」という。）の障害者支援施設「輝」・「光」の令和2年度の決算は、次のとおりである。

㊦ 経常増減差額は、1億3,800万円、前年度比1.27倍。経常増減差額率18.6%

㊧ 運営委託した平成22年度から現在までの増減差額の累積額である次期繰越活動増減差額は、7億7,500万円

他事業所への振替額（拠点区分間繰入額）5億8,900万円を加えると、13億6,400万円。前年度の1.13倍

㊦の経常増減差額の大半は、京都市による本件法人に対する敷地の貸付料の免除によるものである。補助金の支出と実質的に同様の効果がある。㊧の次期繰越活動増減差額は、前記の貸付料の免除による利得及び平成22年4月の京都市醍醐和光寮（以下「和光寮」という。）の民間移管時から京都議定書の趣旨に沿った生活自然環境の維持管理を怠ってきた超経費節減策により生じたものである。

社会福祉法第30条に定める所轄庁として、施設管理の任務を担う京都市長が、平成22年4月の民間移管以来11年もの長い間、何らの指導・監督も行わず、懈怠してきた結果である。

上記の経常増減差額は、一般企業でいう経常利益であり、公益性の高い社会福祉法人の使命からすると、恥ずべき利益である。この多額の恥ずべき利益が大手を振ってまかり通っている。

(2) 請求① 貸付料の免除による利得

現在の敷地の土地使用貸借契約書では、「賃貸料は免除する」と規定されている。

平成22年4月の民間移管に際し、交付金12億円を支出したほか、敷地5,364坪を30年間タダで貸している。契約の締結は平成23年4月1日。当初の理由はともかく、契約の締結から11年も経過している現在、貸付料の免除の継続は、京都市の現在の財政状況に鑑みると、任務懈怠の責任を免れ得ないといえる。契約書に、貸付料の

徴収が規定されている。徴収すべき1年間の貸付料の金額を試算した。

令和3年の時価は、路線価10万5,000円÷0.8=13万1,250円

敷地面積の1万7,702.25㎡×13万1,250円=23億2,342万円

年間の地代は、23億2,342万円×相当の地代6%=1億3,940万5,000円

(3) 請求② 特定障害者特別給付費の二重請求

本件法人による平成31年3月分の特定障害者特別給付費の請求は、障害者支援施設「輝」の利用者と京都府国民健康保険団体連合会（以下「府国保連」という。）の双方にあった。同様のことが、平成28年4月にもあった。これは、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第34条に反する行為である。過去3年間の帳簿記録の監査をお願いしたい。

(4) 請求③ 敷地（土地）の管理を怠る事実

本件法人は、土地使用貸借契約書に規定する善管注意義務に基づき、利用者・地域住民のため、地球環境に配慮した敷地の管理をしなければならない。京都市は、民間移管後といえども、事業者を指導・監督する義務と権限がある。和光寮の樹木や草花、緑豊かな生活自然環境は取り壊されたままである。障害者支援施設「輝」・「光」は、コンクリートと切角のある石ころに囲まれた生活環境である。京都議定書の趣旨に反しており、地球温暖化の一因となっている。

特に、次の3点について監査をお願いしたい。

ア 平成23年4月22日付け文書「醍醐和光の外構について」にいう駐車場設置の変更は、京都市の承認を得たものではない点

イ 平成22年7月15日付け「旧和光寮の既存植栽について」（保健福祉局保健福祉部障害保健福祉課（当時）も出席）の決定事項は、いまだ実行されていない点

ウ 障害者支援施設「輝」の中庭は石ころであり、計画図面の緑地になっておらず、また、東側の空地に植栽されるはずの樹木も、いまだ植栽されていない点

3 事実証明書の目録

- (1) 障害者支援施設「輝」・「光」の令和2年度決算書
- (2) 障害者支援施設「輝」・「光」の経常増減差額と次期繰越増減差額の推移
- (3) 法人の内部留保に関する見解（第21回規制改革会議議事録）
- (4) 土地使用貸借契約書（平成23年4月1日締結）2件
- (5) 財産の評価に関する説明・相当の地代及び令和2年の伏見区の該当路線価図

- (6) 障害者支援施設「輝」の利用料請求書（平成31年3月分）
- (7) 令和元年7月26日付け本件法人理事長名の回答文書
- (8) 令和元年9月18日付け「過誤請求に係る社会福祉法人南山城学園「輝」への本市の対応等について（回答）」
- (9) 障害者支援施設「輝」の利用料請求書（平成28年4月分・5月分）
- (10) 障害者支援施設「輝」・「光」周辺の住宅地図（抄）
- (11) 平成22年4月時点の図面及び平成23年5月22日付けの図面
- (12) 平成23年4月22日付け本件法人の保護者宛て文書「醍醐和光の外構について」
- (13) 平成22年7月15日付け本件法人作成の議事録「旧和光寮の既存植栽について」
- (14) 京都市地球温暖化対策条例の全部を改正する条例の制定について
- (15) 街路樹，庭木なども地球温暖化防止に役立ちますか（平成22年8月24日 環境政策局地球温暖化対策室回答）

第2 要件審査

1 請求②について

- (1) 地方自治法（以下「法」という。）第242条第1項が定める住民監査請求の制度は，普通地方公共団体の監査委員に住民の請求に係る当該普通地方公共団体の長その他の職員による財務会計上の行為又は怠る事実について監査の機会を与え，当該行為又は当該怠る事実の違法，不当を当該普通地方公共団体の自治的，内部的処理によって予防，是正させることを目的とするものである（最高裁第二小法廷昭和62年2月20日判決参照）。

そうすると，京都市監査委員に対する住民監査請求の対象となるのは，京都市長その他の京都市職員（以下「市長等」という。）による財務会計上の行為又は怠る事実のみである。

- (2) この点，本件住民監査請求の対象とされている行為は，本件法人が，府国保連に対して平成31年3月分の特定障害者特別給付費を請求するとともに，障害者支援施設「輝」の利用者に対して本来控除すべき特定障害者特別給付費相当額を控除せずに請求したことであると解される。

この特定障害者特別給付費は，障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第6条に規定する障害者への自立支援給付の一つである。市町村は，障害者支援施設等からの請求に基づき，当該施設の利用者に代わって当該施設に対

し、特定障害者特別給付費を支給することができる（同法第34条第2項において準用する同法第29条第4項及び第5項。いわゆる法定代理受領。）。また、市町村は、特定障害者特別給付費に係る審査及び支払業務を国民健康保険団体連合会に委託することができる（同法第34条第2項において準用する同法第29条第7項），京都市は、府国保連に当該業務を委託している。

しかし、請求人の指摘する上記の行為は、本件法人の行為であって、市長等による財務会計上の行為又は怠る事実には該当するものではないことは明らかである。

(3) よって、請求②は、法第242条第1項の規定に適合しているとは認められない。

2 請求③について

(1) 請求③において住民監査請求の対象とされている行為は、次の2つであると解される。

ア 本件法人が、土地使用貸借契約書に規定する善管注意義務に基づき、利用者及び地域住民のために地球環境に配慮した敷地の管理をしなければならないが、これを怠っていること（主張ア）

イ 京都市が、民間移管後といえども、本件法人を指導及び監督する義務及び権限があるにもかかわらず、これを怠っていること（主張イ）

(2) 主張アについて

上記1(1)のとおり、住民監査請求の対象となるのは、市長等による財務会計上の行為又は怠る事実のみであるところ、主張アは、本件法人による敷地の管理行為を対象とするものであって、市長等による財務会計上の行為又は怠る事実を対象とするものではないことは明らかである。

(3) 主張イについて

ア 住民監査請求の対象となり得るものは、当該普通地方公共団体の財務会計の分野に属する事項に限られ、財産の管理又は処分につき怠る事実としてここで問題とされる不作為は、当該財産の財産的価値そのものの維持保全又は実現増殖の目的として行われる財務会計上の作為に関するものに限られるべきであって、これ以外の行政上の不作為が、たとえ間接的に当該財産の財産的価値に影響を及ぼすものであったとしても、このような行政上の不作為までも、いわゆる怠る事実として、住民監査請求の対象とすることは許されないものと解するのが相当である（東京高裁昭和54年5月24日判決参照）。

イ 主張イは、本件法人が地球環境に配慮した敷地の管理を怠っていることを前提に、市長等が、本件法人に対する指導・監督をする義務を怠ったとするものであるところ、ここにいう市長等の義務は、結局のところ、地球環境に配慮した敷地の管理に係るものであり、当該敷地の財産的価値そのものの維持保全又は実現増殖の目的として行われる財務会計上の作為に関するものではないことは明らかである。

(4) よって、請求③は、法第242条第1項の規定に適合しているとは認められない。

3 したがって、本件請求のうち、請求①に係る部分についてのみ監査を実施することとし、請求②及び請求③に係る部分については、請求要件を満たしていないものとして、これを却下する。

第3 監査の実施

本件請求のうち、請求①に係る部分について、京都市監査基準に基づき、次のとおり監査を実施した。

1 監査の種類

住民監査請求に基づく監査（法第242条第5項）

2 監査の対象

京都市が、本件法人に対して貸し付けている土地（第4 1(1)参照）に係る貸付料の徴収を怠る事実

3 監査の着眼点

監査の対象となる怠る事実の違法性又は不当性

4 監査の主な実施内容

(1) 請求人及び関係職員（行財政局及び保健福祉局の職員をいう。以下同じ。）のうち、保健福祉局の職員から陳述を聴取した。

(2) 関係職員に対し、関係書類の提出を求め、これを審査したほか、質問調査及び実地調査を行った。

5 監査の実施期間及び実施場所

(1) 実施期間

令和3年8月6日から同年9月15日まで

(2) 実施場所

監査事務局執務室及び本件法人に対して貸し付けている土地（第4 1(1)参照）

6 請求人の陳述

法第242条第7項の規定に基づき、令和3年8月18日に請求人から陳述を聴取した。その要旨は次のとおりである。

また、請求人の陳述の聴取の際、法第242条第8項の規定に基づき、関係職員のうち、保健福祉局の職員が立ち会った。

(1) 請求の要旨について

私は、本件法人が運営する障害者支援施設「輝」で生活をされていた方（以下「被後見人」という。）の成年後見人を、その方が亡くなるまで約10年間務めていた者である。主に3点申し上げる。

ア 本件法人が運営する障害者支援施設の決算について

(1) 経常増減差額等について

社会福祉法人は施設ごとに会計処理を行う必要がある。障害者支援施設「輝」・「光」に係る令和2年度の決算書によると、両者を合わせた活動収益（会社でいう売上げに相当）は7億4,300万円、経常増減差額（会社でいう経常利益に相当）は1億3,800万円であり、経常増減差額率は18.6%である。社会福祉法人の平均的な数字が3.5%であることからすると、この数字がいかに高いかお分かりいただけたらと思う。

また、「拠点区分間繰入額」は200万円であるが、「繰入額累計」は5億8,900万円であり、これは、平成22年4月の民間移管以降に、本件法人から他の施設に贈与された金額の合計である。これを加えると、今までの収支差額、利益の積重ねは、13億6,400万円と非常に大きくなる。他の施設への貸付金である「拠点区分間貸付金」が2億9,100万円に上ることと併せて、「輝」・「光」は、本件法人の金融機動的役割を果たしているといえる。

「社会福祉法人はこんなに儲けて良いのだろうか。」というのが私の疑問である。厚生労働省の「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」の松山委員の著作には、社会福祉法人は、財源を効率的に使い切る、マネジメント力が本当に大切である、とある。だから、赤字はまずいが、3.5%くらいの黒字であるのが常識的なところである。ところが、本件法人の経常増減差額の推移を見ると、平成27年以降、「輝」・「光」の合計で毎年1億円以上儲かっていることが分かる。両施設の入所者が100人であるから、令和2年度は1人頭138万円の利益

である。これだけの利益を上げるのは、この時世にあつては、聖書にいう「恥ずべき利益」ではないだろうか。

また、令和2年度の「現金預金」は2億1,800万円に上る。お金は、貯めることも大事だが、使って経済活動の成長を促すことが肝要である。

本件法人全体の所轄庁は京都府であるが、「輝」・「光」の所轄庁は京都市である。失礼だが、私は、所轄庁である京都市がこの事実を見逃しているのではないのかと思っている。

(イ) 収入について

利用者1人当たり年間600万円の介護給付収益のほかに、小遣い管理料金や、外出時の本件法人の車の利用料金3,400円、お茶代、ジュース代等のサービス利用料金がある。社会福祉法人はこれらを自由に取ることができるが、制度の濫用に当たる可能性を指摘する書籍もある。また、施設正門横で「カフェぷらんたん」という軽食店を営んでおり、そこでも収入がある。

(ロ) 支出について

障害者支援施設「輝」の決算書によると、職員給料が約1億1,000万円、非常勤職員給与が約3,600万円となっている。非常勤職員の給料はおそらく正職員の給料の半分より少し高い程度であろうから、相当な人数になる。入所者の世話をしてくれるのは非常勤職員であるから、きちんと見て欲しいわけである。

また、社会福祉法人会計は企業会計よりも厳しいルールが決まっているが、決算書には「葬祭費」という科目がない。過去のものにもない。つまり、本件法人は1円も負担しておらず、亡くなった方が全部負担しているわけである。その一方で、施設が企画したお別れの会に出席する利用者は、本件法人の車を利用して移動するので、出席者の数に応じた車の利用料金の収入が本件法人に発生する仕組みになっている。

土地使用貸借契約書第2条には、使用貸借期間は平成23年4月1日から平成53年(令和23年)までの30年間とあり、第4条には、賃貸料は免除するとある。坪数は、隣のもう一つの土地も加えると、5,000坪ほどになる。貸付料は、財産評価基準書に基づいて計算すると、年間で1億4,000万円ほどになる。これは、経常増減差額、すなわち利益相当額と一致する。

イ 社会福祉法人の法令、ルール及び契約の違反の実例について

(7) 「社会福祉法人と所轄庁は、ルールとか法令というものが甘い、意識が低い。」との新聞報道があったが、以下はその実例である。

- a 本件法人は、府国保連に対して平成31年3月分の特定障害者特別給付費を請求しているにもかかわらず、「輝」の利用者に対して特定障害者特別給付費相当額を控除せずに同月分の利用料を請求していたが、これは不法行為だと思う。本件法人に問い合わせたところ、「忘れていました。」と回答があった。これが平成28年4月分・5月分についてもあった。
- b 厚生労働省の通達によると、実費相当額を上回るサービス利用料金を徴収することは認められない。利用者は、月に数回、職員が同行してお菓子を買ったり、散髪したりする程度であるのに、小遣い管理料に2,500円も要するのか。このことを数年にわたり指摘し続けたところ、平成30年に2,000円になった。
- c モニタリングについて、私の知っている保護者の方に聞くと、面接などしていないという。京都市は、請求があれば、モニタリング料として1人3万円ぐらい払っていると思う。一度調べていただきたい。
- d 施設正門横で営業している「カフェぷらんたん」は、定款にも記載がない。
- e 施設の利用契約書第5条に「事業者は、あらかじめ利用者に対し、サービス内容にかかる経費についての説明を行い、利用者の同意を得ます。」とある。

しかし、平成25年9月、外出費用に関する請求書が届き、それまで請求はなく、同意していない旨を指摘すると、4月に遡ってルールを変えるので正しいとのことであった。また、報酬改定に伴う利用料金の変更も、いつも事後通知である。

(4) これらのルール・契約の違反について、保健福祉局はどのように考えておられるのか。保健福祉局保健福祉部監査指導課による施設の指導監査の担当者は、職員録で調べた限りでは「会計財務や監査に無縁な素人」であるとの印象であり、それも数年で異動する。失礼だが、これではしっかりとした調査は無理な話である。施設の指導監査は、会計の専門家に外注した方が効率的である。

ウ 和光寮の運営移管の際、取り決めたことで実行されていないこと

敷地北東側は、平成22年4月の図面では芝生で遊べるようになっており、運動会などをすることになっていたが、平成23年5月の図面では駐車場に変更されて

いる。京都市醍醐和光寮再整備に関する事業基本協定書第5条によれば、このような変更があった場合には「報告しなければならない」はずであるが、報告はされていないのではないか。本件法人から保護者宛てに駐車場を敷地北東側に変更する旨の通知がなされたが、私を含め、初めて聞いたという人が多く、京都市にも電話で聞いたと思うが、「知らない。」と言っていた。

和光寮の利用者には草木を気にする方が多かったので、平成22年5月26日に、本件法人、工事会社、設計会社及び保健福祉局保健福祉部障害保健福祉課施設福祉担当課長とで、どれを残していくか、一つ一つ、グラウンドを見ながら当たり、その結果を図面にまとめた。平成23年5月の図面では、「輝」の北館と南館の間は緑化することとされており、敷地東側に樹木を9本植えることとなっていたが、いずれも実現されていない。（写真が納められたファイルを示して）これが、私が撮影した民間移管前と民間移管後の写真である。和光寮は、京都市社会福祉審議会の議事録によれば「ボロ」や「汚い」とされていたが、住んでいる方や職員からすると、草木や花があって良いところであった。

京都市地球温暖化対策条例第10条には、京都市が率先して講じなければならない施策として「公共の用に供する施設の建設及び管理その他公共事業の実施に伴う地球温暖化の防止のために必要な施策」が掲げられ、同条例第17条には、「事業者及び市民は、温室効果ガスの排出の抑制を図るため、その所有し、又は管理する建築物及びその敷地の緑化に努めなければならない。」とある。環境政策局地球温暖化対策推進室の職員によれば、木1本でも地球温暖化対策に役立つとのことであり、多くの草木があった和光寮は地球温暖化対策に役立っていたが、今は石ころとコンクリートで夏場は暑い。

(2) 利用者・障害者の幸せ（福祉）について

和光寮の敷地には、ネジバナ、タンポポや果樹もあり緑豊かな自然環境があったが、民間移管の際に壊されてしまった。

本件法人の職員は、若くて経験年数も短い。若い職員は、自分の思い通りにならないと怒り、年配の知的障害者を怒鳴りつけていた。

また、被後見人が病院で亡くなる前、個室を手配し、介護・世話をする人を手配した。しかし、病院からはたったの25時間分だけの請求しかされていなかった。

本件法人への移管には良い面もあったが、このように、心を癒してくれる草木、

利用者への世話や思いやりがなくなったという意味では、マイナスであったと思う。
この2つのマイナスは、京都市が所轄庁として指導・監督すれば改善されると思う。

(3) 監査において明らかにしていただきたいこと

ア 京都市は、本件法人に対し、補助金を累計で約12億円を出しており、土地5,364坪を無償で貸しているが、本件法人は毎年1億円超の余剰金をあげている。なぜ、これほど大きな利益を供与し続けているのか。他の社会福祉法人の施設に対しても同じことをしているのであれば、財政危機の折、その金額だけでも莫大である。

イ 京都市は、社会福祉法第30条に規定する「所轄庁」として障害者支援施設を指導・監督する責任があるが、指導・監督どころか大変な気遣いだと思う。過去の常任委員会の議事録を確認すると、「施設として問題があるとは認識していません。」（平成24年10月5日保健福祉局保健福祉部長）、「施設としては一生懸命努力をされています。」、「毎日入浴になった」（平成26年10月3日保健福祉局障害保健福祉推進室長）と発言をしている。

また、「経験年数の長い専門職員が配置され異動も少ない。」（平成24年10月5日保健福祉局障害保健福祉推進室長）とも発言しているが、事実と反する。現在の施設の職員は、数年で交代し、辞めていく。それに比べ、和光寮の職員には、長い人で15年勤めている方もいた。異動もなかったという。入浴についても、一日おきだったのが毎日になったというが、これも事実と反する。

平成29年度には、本件法人に対し、京都市自治記念式典で「表彰状」を贈呈している。これだけ気配りをしている。

社会福祉法人の場合は、一般の会社と異なり、利用者（消費者）は文句を言わない。言うとも怒られるからである。言えるのは所轄庁だけである。だから、下手な気配りは必要ない。保健福祉局の担当者に「何か言ってくれないか。」と求めたが、「設備が規格に適合していない、人員が足りないなど、法令に違反することは言えるが、それ以外の草木のことなどについては言えない。連絡はしておく。」とのことであった。所轄庁としてそこまで気を遣わないといけないのか。

ウ 「社会福祉法人制度の在り方について」（平成26年7月4日厚生労働省）という資料に、「利用者本位の社会福祉制度に対応しきれていないのではないか。」とある。保健福祉局保健福祉部監査指導課の監査報告書には、本件法人が受け付けた苦情について、意見でも良いから何か記録するように、とあった。利用者本

位のため、利用者のニーズを把握する一番の方法は、苦情の記録である。意見・要望を正確に把握し、どうすればよいのかを考えるのが、利用者本位の福祉行政に必要である。本件法人の施設長とお話する際、施設長は必ずメモを取っておられるが、苦情の記録として整備がされていない。それは、「社会福祉法人は、苦情をもらうようなことはしていない、苦情があるとすれば管理が悪い。」と施設長が怒られることになるから整備しないのだと思う。

障害者福祉の父、糸賀一雄氏の本に、「生まれた命は、自己を主張し自己を実現しようとする。その生命の叫びを圧殺することは罪悪である。」とある。和光寮は、昭和13年、障害のある方・児童の入所施設として、我が国の先駆的先導的役割を果たしてきた。この施設を作った方が誰か知らないが、すごい方だと思う。昭和13年である。あの頃に、約5,000坪もの土地を買い求め、障害者のための施設を作ろうという気概が京都市にはあった。この気持ちをもう一度考えてほしい。

私は繰り返し保健福祉局に対して文書でお願いをしてきたが、全て徒労であった。京都市の法律相談に出かけ、たどり着いたのが住民監査請求である。

7 関係職員の陳述

- (1) 関係職員のうち、保健福祉局の職員から、令和3年8月18日に陳述の聴取を行った。その要旨は、次のとおりである。

また、関係職員の陳述の聴取の際、法第242条第8項の規定に基づき、請求人が立ち会った。

ア 請求①に対する見解について

平成18年度の京都市社会福祉審議会福祉施策のあり方検討専門分科会において、京都市が運営していた和光寮について審議がなされ、「これまでのように公営を継続することは、機能の拡大、柔軟な運営、最少の経費で最大の効果などの面で課題があり、再整備を機に民営化を検討するべきである。」との提言をいただいたことや、当時、和光寮の建物が著しく老朽化していたことなどを踏まえ、平成19年10月に、京都市は、「醍醐和光寮再整備基本構想」（以下「基本構想」という。）を策定した。

基本構想においては、京都市に代わり、運営実績の豊富な社会福祉法人に再整備や運営を行っていただくこととしたが、その再整備等には多額の経費が必要となることから、社会福祉法人の参入を促すため、京都市が無償で土地の提供を行

うこととした。公募により、本件法人が選定され、無償の土地使用貸借契約を締結した。

京都市から引継ぎ、障害福祉事業に供される、主に建物が整備される土地については、民間移管後も長期にわたって安定的に施設の運営を行うことができるように、30年の土地使用貸借契約を締結した。また、それ以外の公共目的などにも供されている土地についても、他の用途に活用するまでの間、除草等の維持管理、原状回復等を行うことを条件に1年の土地使用貸借契約を締結し、これまで毎年更新している。

和光寮の民間移管により、京都市の人件費を始めとした財政状況の改善に大きく寄与する一方で、本件法人は、再整備に係るイニシャルコスト、大規模施設であることによるランニングコスト等の多額の費用を負担することとなる。民間移管後も、京都市に代わって長期的・安定的な障害福祉事業を継続するため、京都市公有財産及び物品条例（以下「公有財産等条例」という。）第2条第4項に基づいて貸付料を免除したものであり、契約を締結した当時からこの事情に変化はないものと認識している。

また、土地使用貸借契約書には、経済情勢の変動等により、京都市が特に必要があると認めた場合には、貸付料を徴収することができる旨の規定があるが、これは、契約時に想定していない社会的事情が生じた場合に備えて規定したものであり、仮に貸付料の見直しをする場合でも、本件法人の合意が必要であり、契約期間中に一方的に貸付料を有償とすることはできないものと考えている。

このほか、一般的に事業を将来にわたって安定的に継続していくためには、黒字経営をし、利益を積み立てることが必要であると考え。この利益は、運転資金や将来の設備投資などにも充てられるが、事業規模に応じて必要となる費用も異なり、利益の多寡だけでは必要以上に利益を計上しているか否かは評価することはできないものと考え。また、本件法人においては、社会福祉事業に再投資するための社会福祉充実残額が0円であることから、客観的な評価として必要以上に利益を計上しているものとは考えていない。

一方、建物が整備されていない1年の土地使用貸借契約を締結している土地については、地域住民の自治会活動等を行うなどの公共目的などに使用する場所を除いた本件法人の建物等への接道部分について、平成30年度から有償化している。

以上のことから、違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実には当たらないものとする。

イ 請求②及び請求③に対する見解について

請求②及び請求③については、そもそも、京都市による財務会計上の行為又は怠る事実には当たらないものと認識しているが、見解を述べさせていただく。

(ア) 請求②について

平成31年3月分の特定障害者特別給付費の請求については、本件法人が誤って利用者に請求をした事実を確認したため、本件法人から利用者に返還させるとともに、同様の誤りがないよう指導を行った。また、平成28年4月分の特定障害者特別給付費の請求については、本件法人に対して確認を行っているところであり、適切に対応していく。

(イ) 請求③について

和光寮の再整備事業においては、保護者の方等の声を受け、工事に影響のない部分の樹木の伐採回避、工事に影響のある部分において移植可能な樹木の敷地内への移植等、可能な限り自然を残すなど、整備主体である本件法人とも協議したうえで、適切に進められてきたものであると認識している。

(2) 関係職員の陳述に関する請求人の意見

関係職員が行った陳述に関し、これに立ち会った請求人が意見を述べた。当該意見の要旨は、次のとおりである。

ア 「樹木は残す。」という最後の説明は、移管する時にも聞いた。私が今回申し上げているのは、その時に決めた先ほどの図面、決めた以上はそれだけでもやるべきではないか、ということである。

イ 本件法人への移管に当たり、当初、12億円を補助して、敷地をタダで貸さなければならなかったというのは理解できる。しかし、それが、平成27年度からずっと黒字1億である。将来のためにやるというのは分からないではないが、今の京都市の財政状況からいって、そのような余裕があるのか。

ウ 「税の公正をめぐる経済史」という本に、社会福祉法人の中には色々な理由をもって、平均的な利益率3.5%の利益を得ている。このような利益のある法人に対して現在の財政危機を回避するためには、一定の貢献を求めてもよいのではないかとあった。彼らは法律の有利な立場にあるのだから、一部でも京都市の財政

に充てるべきなのである。使用貸借だから賃上げができないのは当然だとしても、保健福祉局としては、少しだけでも負担してもらえよう働き掛けないといけな
い。将来の負担、福祉のために、こういう状況で負担をするのが良いのかどうか、
内部の保健福祉局の担当者が考えを改めて、そのうえで本件法人に当たる必要が
あると思う。本件法人は、大阪や城陽の福祉施設に金を出しているが、このよう
な状況ではどうかと思う。

第4 監査の結果

1 事実関係及び関係職員の説明の要旨

本件監査において認められた事実関係及び関係職員の説明の要旨は、次のとおりで
ある。

(1) 京都市が本件法人に対して貸し付けている土地

京都市は、本件法人に対し、以下の普通財産を貸し付けている。

ア 京都市伏見区日野西川類4番2, 4番7, 4番8及び4番9並びに京都市伏見
区石田大山町33番1の土地(合計14,379.24㎡。以下「本件土地①」という。)

イ 京都市伏見区石田大山町33番1の土地(上記アに係る部分を除いた部分。
3,322.01㎡。以下「本件土地②」という。)

(2) 京都市が本件法人との間で締結している契約の概要

ア 本件土地①

(ア) 「市有財産の使用貸借について(旧京都市醍醐和光寮土地)(日野西川類4ー
2他)」により、使用貸借契約の締結の決定がなされ(平成23年4月1日付け保
健福祉局長専決)、平成23年4月1日に締結された。

(イ) 使用貸借期間は、平成23年4月1日から平成53年(令和23年)3月31日ま
での30年間とされた。

(ロ) 貸付料について、「本市が平成21年度末まで設置していた障害児者福祉施設
(入所)である和光寮の施設運営を、社会福祉法人南山城学園が引継ぎ、障害
者支援施設(入所)及び障害福祉に関する事業を実施するものである。当該法
人は公共的団体であり、これまで同法人が本市の障害者福祉施策の推進に寄与
してきた経過を踏まえ、賃貸料を免除するものである。」との理由から、公有財
産等条例第7条において準用する同条例第2条第3項第1号(当時。現在は同
条第4項第1号。)の規定に基づき、年間貸付料相当額(42,714,826円)を免除

することとされた。

イ 本件土地②

- (7) 「市有財産（普通財産）の貸付について（更新）（旧京都市醍醐和光寮土地）」により、賃貸借契約の締結の決定がなされ（令和3年3月30日付け保健福祉局長専決）、令和3年4月1日に締結された。
- (8) 賃貸借期間は、令和3年4月1日から令和4年3月31日までの1年間とされた。
- (9) 貸付料について、「本件法人においては、当該用地を含めた一体において、平成21年度末まで本市が設置運営していた知的障害児施設及び知的障害者入所更生施設「醍醐和光寮」を引継ぎ（民設民営化）、現在、障害者支援施設、生活介護事業所、地域福祉支援センター等の運営を行っている。当該用地の一部（263㎡。以下「本件有償部分」という。）は、障害者支援施設等につながる接道として使用されているが、それ以外の部分（3,059.01㎡。以下「本件無償部分」という。）については、公設の時代から引き続き公共目的の場所（京都市立東総合支援学校の送迎バスの発着場所、地域住民の自治活動等を行う場所等）として、かつ収益も発生しておらず、法人が適切に管理している。」との理由から、公有財産等条例第7条において準用する同条例第2条第4項第4号の規定に基づき、貸付料を減額することとされた（年間貸付料781,646円。本来額9,873,146円。）。
- (10) なお、平成23年度から令和2年度までの間に締結されていた契約の概要は以下のとおりであった。
 - a 「市有財産の使用貸借について（旧京都市醍醐和光寮土地）（石田大山町33-1）」により、使用貸借契約の締結の決定がなされ（平成23年4月1日付け保健福祉局長専決）、平成23年4月1日に締結された。
 - b 使用貸借期間は、「将来の事業用地として活用することを想定し、単年度の貸与とする。」との理由から、本件土地①とは異なり、平成23年4月1日から平成24年3月31日までの1年間とされた。
 - c 貸付料について、本件土地①に係る貸付料の免除と同様の理由により、公有財産等条例第7条において準用する第2条第3項第1号（当時。現在は同条例第4項第1号。）の規定に基づき、年間貸付料相当額（9,868,329円）を免

除することとされた。

- d 平成24年度以降，毎年度，契約期間を1年とする貸借契約が締結された。各年度における貸付料は次の表のとおりである。

また，平成25年度からは，公有財産等条例第7条において準用する第2条第4項第4号に基づき免除がなされ，平成30年度からは，本件有償部分に係る貸付料相当額を徴収することとし，本件無償部分に係る貸付料相当額を減額することとされている。

年度	貸付料	本来額
平成23年度	免除	9,868,329円
平成24年度	免除	9,788,800円
平成25年度	免除	9,515,216円
平成26年度	免除	9,262,793円
平成27年度	免除	9,033,624円
平成28年度	免除	8,900,146円
平成29年度	免除	10,069,278円
平成30年度	789,073円	9,966,960円
平成31年度	781,636円	9,873,013円
令和2年度	781,636円	9,873,013円

(3) 本件法人による本件土地①及び本件土地②の利用実態

ア 本件土地①

本件法人により，障害者支援施設「輝」・「光」，障害者デイサービスセンター「わこう」，障害者（児）相談支援センター「りーふ」，京都府地域生活定着支援センター「ふいっと」，和光診療所，児童日中一時支援事業所「ちえりー」及び知的障害がある方々が就労するカフェ「ぷらんたん」（以下「障害者支援施設等」という。）並びに和光事務局が設置・運営されている。

イ 本件土地②

本件土地②の利用実態について関係職員は，次のように説明する。

本件法人により，本件土地①において設置・運営されている障害者支援施設等の利用者，利用者の家族等が利用する駐車場として活用されている。そのほか，

本件法人が地元団体等に無償で貸している会議室等の利用者の駐車場、京都市立東総合支援学校の送迎バスの発着場所及び当該学校の生徒の家族の送迎時における駐車場等、京都市及び地元住民の利用などにも無償で供されている。

(4) 本件土地①に係る使用貸借契約及び本件土地②に係る使用貸借契約・賃貸借契約が締結された経緯

ア 和光寮は、福祉施設を運営できる民間法人が少なかった昭和13年に、公立では最初の知的障害のある方の収容保護施設として開設され、知的障害児施設及び知的障害者入所更生施設として運営がなされてきたが、建物の老朽化が著しい状況にあった。

イ 平成18年度に、京都市社会福祉審議会福祉施策のあり方検討専門分科会において、公営施設のあり方及び和光寮の運営主体について審議がなされ、「これまでのように公営を継続することは、機能の拡大、柔軟な運営、最少の経費で最大の効果などの面で課題があり、再整備を機に民間移管を検討するべきである。」との提言がなされた。

これを受け、平成19年10月、京都市は、上記提言のほか施設利用者及び地域住民の要望等を踏まえ、基本構想を策定した。

ウ 基本構想においては、高品質かつ満足度の高いサービスを提供するため、運営実績の豊富な社会福祉法人を公募・選定をすることとされた。京都市は、敷地（本件土地①）の無償提供や整備費用の一部を補助する民設・民営手法で事業を推進し、選定された社会福祉法人において再整備を行うこととされた。公募の結果、本件法人が民間移管先として選定され、平成22年度に民間移管された。

エ なお、本件土地①及び本件土地②（以下「本件各土地」という。）は、民間移管前に和光寮が設置されていた土地であり、本件各土地は一体の土地として活用がなされていたが、基本構想の策定時点では、京都市は、本件各土地の全てを民間移管先の法人に対して提供することとはせず、敷地の一部（本件土地②に相当する部分）を将来的に活用するための事業用地として確保することとした。

しかしながら、本件土地②は、和光寮の民間移管先として本件法人が選定され、本件土地①に係る使用貸借契約を締結する際にも具体的な活用計画がなく保留地となっていたため、京都市が他の用途に活用するまでの間、本件土地①とは別に土地使用貸借契約を締結することとなった。

(5) 包括外部監査人による監査における指摘について

平成25年度の包括外部監査において、「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。）」をテーマとして包括外部監査人による全庁監査が実施され、減免基準の見直しを含めた71項目について指摘がなされた。このうち、本件法人に対して貸し付けている土地に係る貸付料の減免に対してなされた2件の指摘の内容、当該指摘に対して講じられた措置の内容等は、それぞれ以下のとおりである。

ア 指摘の内容

- (7) 本件法人に対する貸付料の全額免除の取りやめを検討すること
- (i) 本件法人に貸し付けている土地の全部又は一部につき、適正価格で本件法人への売却を検討すること

イ 講じられた措置の内容等

- (7) 市長から、上記ア(7)の指摘に対する措置として、上記(2)イ(イ) dで述べたように、平成30年度の契約分から、本件土地②に係る貸付料の全額免除を取りやめることとした旨の報告がなされた。
- (i) 市長から、上記ア(i)の指摘に対する措置として、本件法人との協議において、売却も視野に入れた検討を進めていくこととし、平成27年度は売却に向けた境界明示等に係る予算措置を行った旨の報告がなされた。

また、現時点の売却に係る状況について、保健福祉局の職員は、次のとおり説明する。

- a 上記措置を講じた当時の試算で、売却価格が本件各土地全体で約20億円であり、価格面でのハードルが高いこと等から、本件法人から購入意思は示されなかった。そのため、売却に向けた取組みは一旦保留となっている。
- b 現時点においても、隣接地の所有者、相続人等と接触ができず、境界確定には至っていない。本件法人から購入意思が示されていない以上、追加費用をかけて法務局による筆界特定まで行う必要性がないため、一旦保留としている。

2 関係法令及び貸付料の減免に係る基準

(1) 法及び公有財産等条例の規定

ア 普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、適正

な対価なくしてこれを貸し付けてはならないとされている（法第237条第2項）。

イ 普通財産は、これを貸し付けることができるとされている（法第238条の5第1項）。

ウ 公有財産等条例第7条において準用する同条例第2条第4項において、市長が普通財産の貸付料を減免することができる場合が定められている。

(2) 「公有財産の使用料等の減免における取扱い等について」

上記1(5)の包括外部監査人の指摘を踏まえ、「公有財産の使用料等の減免における取扱い等について」（平成27年2月6日付け行財政局財政部財産活用促進課長事務連絡。以下「本件事務連絡」という。）が発出された。

本件事務連絡においては、公有財産等条例第2条第4項（第3条の2又は第7条において準用する場合を含む。以下同じ。）の規定に基づき、京都市の公有財産の使用料又は貸付料（以下「使用料等」という。）を減免するに当たっては、まず、用途の公共性・公益性、民間事業との公平性、類似事例との差異が生じていないか等を確認したうえで、当該公有財産の利用等に係る利益についても考慮する必要があるとの考え方が示されている。具体的には、使用料等を減免する際は、使用許可を受けた者又は借受人（以下「使用者等」という。）から、当該公有財産の利用等に係る利益が分かる書類（収支計算書等）を徴収し、継続的に事業を行ううえで必要な費用を超える収益がある場合には、使用料等の減免の必要性及び減免率について見直しを検討することとされている。

さらに、本件事務連絡においては、各局等において、収支計算書の収益、費用の項目、初期投資費用の捉え方、剰余金の考え方等を、施設や事業ごとに定めることが求められている。

(3) 「公有財産の目的外使用，貸付け等マニュアル」

ア 令和2年3月、「公有財産の目的外使用，貸付け等マニュアル」（以下「マニュアル」という。）が策定された。これは、使用料等の減免に関しては、それまで「公有財産事務の手引」及び本件事務連絡を含む各種通知に基づいて運用がなされていたところ、それらの記載を整理・統合したものであった。

イ マニュアルにおいては、公有財産等条例第2条第4項各号（第2号を除く。）のいずれかに該当する場合であっても、使用料等の減免による財政支援は、原則として、公有財産の利用ごとに、財務状況や事業計画、実績を評価したうえで、使

用料等の減免による支援の必要性を的確に判断することとされている。

使用料等の減額は、公有財産の用途の性質上、明らかに収益を伴わないことが明白な場合、収益があつたとしても利益等が発生しないことが明白な場合など収支を勘案することが適当でない場合や、使用者において負担能力に乏しい場合に行うことができるとされている。

使用料等の免除は、使用者において使用料等の負担能力がなく、京都市の事務若しくは事業を実質的に補完し、代行するなど極めて公共性が高い場合又は京都市の事務若しくは事業と密接な関係を有し、京都市の事務若しくは事業の遂行上免除することが特に必要があると認められる場合に限り、行うことができるとされている。

(4) 「公有財産の使用料等の減免について（通知）」

ア 令和3年3月、京都市の危機的な財政状況を契機として開催された京都市持続可能な行財政審議会から、「京都市の持続可能な行財政の確立に向けた答申」が提出された。その中で、使用料等の減免については、使用者の負担能力を考慮したうえで適切に運用されているかなど、再検討をすべき旨の意見が示された。

イ 上記意見を踏まえ、「公有財産の使用料等の減免について（通知）」（令和3年3月23日付け行財政局資産活用推進室資産管理課長。以下「本件通知」という。）が発出された。

本件通知においては、令和4年度以降は、使用許可又は貸付（以下「許可等」という。）を行った公有財産において、収益が発生する事業を行っており、事業活動資金収支差額が生じているときは、公有財産等条例の減免事由に該当する場合でも、その収支差額に応じた負担を求めるよう、各局等に依頼がなされた。また、本件事務連絡では「収益がある場合には、減免の必要性及び減免率について見直しを検討することとする。」とあるが、ここにいう「収益がある場合」とは、資金収支計算書等による「事業活動資金収支差額」とするとの一定の基準が示されている。

なお、これらの取扱いにより難い特別の事情があると認められる場合は、行財政局に事前協議することとされている。

(5) 見直しの実施時期

本件事務連絡及びマニュアルには、使用料等の減免に係る見直しの実施時期につ

いて明記されていないが、行財政局の職員の説明によると、これは、許可等の期間中における減免の見直しまで求めるものではないとされている。その理由としては、使用者等の法的安定性及び予見可能性を保護し、行政への信頼を確保する必要があることを挙げている。

なお、本件通知には、使用料等の減免に係る見直しの実施時期について、令和4年4月1日から許可等を行う案件について実施することとし、複数年の許可等をしている場合にあつては、許可等の更新時から見直す旨が明記されているが、これも、本件事務連絡及びマニュアルと同様の趣旨に出たものであると解される。

3 判断及び結論

(1) 判断基準

ア 請求人の主張は、本件法人が多額の利益を上げている一方、京都市は厳しい財政状況にあることから、京都市が本件法人に対して本件各土地に係る貸付料の減免を継続していることをもって、違法又は不当な財産の管理を怠る事実にあたるものとして、本件各土地に係る貸付料の徴収等の必要な措置を講じるよう求めるものであると解される。

イ 本件各土地に係る貸付料の減免の根拠規定である公有財産等条例第2条第4項には、使用料等を減免することができる場合が列挙されているものの、公有財産等条例には、使用料等の減免の可否を決定するに当たり、請求人の主張するような事業者の経営状況及び京都市の財政状況を考慮することを義務付ける規定はない。

なお、本件法人による本件各土地の利用実態（上記1(3)参照）を踏まえると、公有財産等条例第2条第4項各号のいずれかの減免事由に該当しないとする事情は見受けられない。

ウ しかし、かかる規定がないことを理由として、事業者の経営状況及び京都市の財政状況を考慮して貸付料の減免を見直す必要が一切ないとすることはできない。そもそも、使用料等の減免に関する判断については、市長に一定の裁量が認められていると解されるが、当該裁量は全くの自由裁量であると解すべきではなく、現在締結されている契約（本件土地①にあつては、平成23年4月1日から令和23年3月31日までを契約期間とする使用貸借契約、本件土地②にあつては、令和3年4月1日から令和4年3月31日までを契約期間とする賃貸借契約）において、

貸付料の減免に関する市長の判断に裁量の逸脱又は濫用がある場合には、本件法人に対して本件各土地に係る貸付料の減免を継続していることが違法又は不当となると解すべきである。

エ そして、上記2(2)のとおり、本件事務連絡において、「継続的に事業を行ううえで必要な費用を超える収益がある場合には、使用料等の減免の必要性及び減免率について見直しを検討すること」という方針が示され、また、上記2(3)のとおり、マニュアルにおいて、「原則として公有財産の利用ごとに、財務状況や事業計画、実績を評価したうえで、使用料等の減免による支援の必要性を的確に判断すること」という方針が示されていることから、本件各土地に係る貸付料の減免に関する市長の判断に裁量の逸脱又は濫用があるか否かについては、これらの方針への適合性や、本件法人における本件各土地の利用状況等の諸般の事情を総合的に考慮して判断することとする。

(2) 本件土地①について

ア 本件土地①に係る貸付料の免除について、保健福祉局の職員は、おおむね次のように説明する。

(ア) 平成25年度の包括外部監査人の指摘を受け、契約期間中における収益性の評価及びその結果を受けた契約期間中の貸付料の免除の見直しの必要性を認識した。

(イ) 本件土地①については、平成26年12月に本件法人に対して有償化に係る意向を確認したところ、京都市が貸付料を無償にすることを条件に公募した経過から契約期間中における貸付料の有償化には応じられないとの認識が示されており、契約期間中における貸付料の有償化の同意を得ることは困難であると認識している。

イ この点に関する判断は、次のとおりである。

(ア) 本件法人においては、本件土地①に係る利用により一定の収益が生じていることが認められるものの、本件土地①の貸付期間は平成23年4月1日から令和23年3月31日までであり、現在、使用貸借契約の契約期間中である。契約期間中においては、相手方の法的安定性、予見可能性を保護し、行政への信頼を確保する必要があることから、当然京都市が一方的に貸付料を徴収することはできず、本件事務連絡及びマニュアルにおいても、許可等の期間中における減免

の見直しまでは求められていない。

(イ) 上記使用貸借契約を締結したのは、本件事務連絡及びマニュアルの発出前である平成23年4月1日であり、この時点においては、収益性の評価まで求められていなかった。

(ロ) よって、本件土地①に係る貸付料の免除の継続に関する市長の判断に裁量の逸脱又は濫用があるとは認められない。

(3) 本件土地②について

ア 本件土地②に係る貸付料の減額について、保健福祉局の職員は、おおむね次のように説明する。

(イ) 本件有償部分については、本件法人が障害者支援施設等につながる接道として利用しているため、当該部分に係る貸付料相当額を徴収することとした。

(ロ) 本件無償部分については、上記1(3)イのとおり、公共目的の場所など（京都市立東総合支援学校の送迎バスの発着場所、地域住民の自治会活動等を行う場所等）としても活用し、かつ収益も発生していないため、引き続き法人が適切に管理することを条件に、本件土地②に係る貸付料から、本件無償部分に係る貸付料相当額を減額することとした。

イ この点に関する判断は、次のとおりである。

(イ) 本件無償部分については、京都市が京都市立東総合支援学校の送迎バスの発着場所として利用しているほか、基本構想において「地域との交流を促進するスペース等」を整備することが示されていたことを受け、地元団体等が会議室等を利用する際の駐車場としても利用しており、本件法人が、常時任意に利用することができるものではないことが認められる。さらに、保健福祉局の職員の説明によれば、本件無償部分に係る貸付料相当額を減額するに当たり、京都市、地元団体等においても共用で利用している本件無償部分の管理を本件法人が適切に行うこととしている。

(ロ) 他方、保健福祉局の職員は、本件無償部分に係る貸付料相当額を減額している理由の一つとして、本件無償部分からは収益が発生していないことも説明する。

しかし、監査事務局において行った実地調査、本件法人のホームページの記載内容等から、本件法人において、本件土地①に設置している障害者支援施設

等の利用者の家族等のための駐車場として、本件土地①と一体的に利用していることが認められる。そうすると、本件土地②に係る貸付料の減免に関する判断に当たっては、本件法人が本件土地①に設置している障害者支援施設等における収益状況についても考慮する必要があるというべきである。

この点、保健福祉局の職員は、本件土地①に設置している障害者支援施設「輝」・「光」においては一定の余剰財産が生じているように見えるが、一方で、当該施設が自ら負担している運転資金等のほかに、本件法人の本部が当該施設のために負担している運転資金等もあり、当該運転資金等を考慮すると、当該施設からは、本件事務連絡にいう「継続的に事業を行ううえで必要な費用を超える収益」は発生していない旨を説明する。

たしかに、当該施設は、元々京都市において運営していた和光寮を本件法人が引き継いだものであり、本件法人において安定的に施設運営を継続していくことが重要であるといえる。そうすると、貸付料の減免に関する判断に当たって、収益が生じていることのみをもって貸付料を徴収するのではなく、当該施設の運営に当たって必要な費用等にも充てられていくことになることを考慮することには、一定の合理性があるものといえる。これは、収益及び費用にどのような項目を算入するかを、必要に応じて施設や事業ごとに定めておくことが望ましいとする本件事務連絡及びマニュアルの趣旨に適合するものである。

しかしながら、保健福祉局の職員からは、障害者支援施設「輝」・「光」のみでみた場合の余剰財産の額については説明がなされたものの、本件法人の本部において当該施設のために負担している運転資金等の額については、他の施設のために負担している額から明確に区分ができないとの理由から、具体的に説明がなされなかった。

そうすると、本件事務連絡及びマニュアルにおいて示された方針に基づき、「継続的に事業を行ううえで必要な費用を超える収益」が発生していない点についての検討が十分でなかった可能性がある。

- (7) このように、本件事務連絡及びマニュアルにおいて示された方針に基づく検討が十分でなかった可能性があるものの、上記(7)のとおり、本件法人の利用実態に鑑みると、本件無償部分に係る貸付料相当額の減額を継続することには、一定の合理性が認められるから、本件土地②に係る貸付料の減額の継続に関する

る市長の判断に裁量の逸脱又は濫用があるとまでは認められない。

(4) 本件各土地に係る契約書の規定について

ア 本件各土地に係る契約書には、経済情勢の変動又は土地の価格の変動、京都市公有財産規則の改正その他の事情の変更により、京都市が特に必要があると認める場合には、貸付料を徴収することができる旨の規定が置かれている。

イ 本件各土地に係る契約書には、具体的な貸付料の額、支払期限等に関する規定はなく、仮に京都市が当該規定に基づき貸付料を徴収する必要があると認めた場合においても、まずは本件法人と協議を行い、具体的な貸付料の額、支払期限等について双方合意に至ったときに、初めて合意がなされた貸付料を徴収することができるものと解するべきである。

ウ そうすると、京都市が当該規定に基づき、契約期間中に一方的に本件法人から貸付料を徴収することはできないから、当該規定に基づく貸付料の徴収を怠っているとはいえない。

(5) 結論

上記(2)～(4)より、本件法人に対して本件各土地に係る貸付料の減免を継続していることが違法又は不当であるとはいえず、現時点では、違法又は不当な財産の管理を怠る事実は存しないというべきである。よって、本件請求には理由がないので、これを棄却する。

第5 意見

本件請求についての監査委員の判断は以上のとおりであるが、監査委員の合議により、市長に対し、次のとおり意見を提出する。

1 本件土地②に係る貸付料の減額の見直しについて

上記第4 3(3)イ(㊦)のとおり、本件土地②に係る貸付料の減額に関する市長の判断に裁量の逸脱又は濫用があるとまでは認められないが、本件事務連絡及びマニュアルにおいて示された方針に基づく検討が十分でなかった可能性がある。

令和4年度以降も賃貸借契約を締結し、貸付料の減額を継続するのであれば、本件事務連絡及びマニュアルに則って適切に貸付料の減免による支援の必要性を判断することはもちろん、令和3年3月23日に発出された本件通知の趣旨も踏まえる必要がある。すなわち、使用者等が、京都市が許可等を行った公有財産において収益が発生する事業を行っており、その事業活動資金収支差額がプラスのときは、公有財産等

条例第2条第4項各号の減免事由のいずれかに該当する場合であっても、使用者等の負担能力に応じた使用料等の徴収を求めていく必要がある。

そこで、令和4年度以降の貸付料の減額に当たっては、本件無償部分における本件法人の利用実態を考慮したうえでもなお貸付料の減額を継続することが必要であるか、及びその必要性が認められる場合における減免率をどうするかについて、令和3年8月に策定された行財政改革計画において「公有財産の目的外使用料等における減免の見直し」が掲げられた趣旨に照らし、慎重に判断されたい。

2 使用料等の減免の必要性を適時に検証し、使用者等の負担能力に応じた使用料等を徴収することができる仕組みの導入について

(1) 本件土地①に係る使用貸借契約の契約期間は平成23年4月1日から令和23年3月31日までであり、仮に、本件法人の収支状況の変化により貸付料の免除を継続すべき理由が失われたとしても、京都市は当該契約に基づき、今後約20年もの間、貸付料相当額の全額免除という財政的支援を行い続けることとなる。

また、上記第4 3(4)のとおり、本件各土地に係る契約書には、京都市が特に必要があると認める場合には貸付料を徴収することができる旨の規定が置かれているが、具体的な貸付料の額、支払期限等に関する規定はなく、貸付料を徴収するためには相手方の合意が不可欠であることから、実効性に乏しいものとなっている。

(2) 同様の課題は、使用料等を減免している本件以外の案件にも潜在している可能性がある。

京都市の危機的な財政状況に鑑みると、使用料等の減免による財政的支援は、公有財産等条例第2条第4項各号の減免事由のいずれかに該当する場合であっても、公有財産の利用ごとに使用者等の収支状況を適時に評価し、その結果、使用者において使用料等の負担能力がない場合など真に減免する必要性が認められた場合に限り、行うべきものである。また、長期間にわたって使用料等の減免がなされている案件においては、許可等の時点では使用料等を減免する必要性が認められたとしても、使用者等の収支状況の変化により減免の必要性が失われ、使用者等の負担能力に応じた使用料等を求める必要性が生じることも当然想定される場所である。

(3) そこで、今後、本件のような状況が生じるのを積極的に防止するため、許可等に係る使用料等の減免期間は、短期間を原則とし、合理的な理由に基づき減免期間を長期間とする場合であっても、その必要性を適時に検証し、使用者等の負担能力に

応じた使用料等を徴収することができるような条項を設けるなど、実効性のある仕組みの構築を検討されたい。

【参照】関係法令等の内容

1 地方自治法（抄）

（財産の管理及び処分）

第237条（前略）

2 第238条の4第1項の規定の適用がある場合を除き、普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。

（以下略）

（普通財産の管理及び処分）

第238条の5 普通財産は、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、若しくは出資の目的とし、又はこれに私権を設定することができる。

（以下略）

2 京都市公有財産及び物品条例（抄）

（使用料）

第2条（前略）

4 次の各号のいずれかに該当するときは、市長は、使用料を減免することができる。

(1) 他の地方公共団体その他公共団体又は公共的団体において、公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するとき。

(2) 行政財産の使用の許可を受けた者が、災害等やむを得ない理由により、当該財産を使用の目的に供し難いと認めるとき。

(3) 行政財産のうち、寄附に係るものについて、当該寄附者が使用するとき。

(4) 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。

（貸付料等の減免）

第7条 第2条第4項及び第3条第5項の規定は、普通財産の貸付料又は延滞料を減額し、又は免除する場合に準用する。

（監査事務局）