

平成22年度

京都府包括外部監査報告書(概要版)

監査テーマ	
1	府営住宅・住宅関係施策の成果と課題について
2	使用料収入・手数料収入に関する事務の執行について

平成23年3月

京都府包括外部監査人
公認会計士 土江田 雅史

京都府包括外部監査の結果及び意見の概要

1 府営住宅・住宅関係施策の成果と課題について

テーマの選定理由

住環境は生活の基本であり、活力あるコミュニティの形成に直結する基本的で不可欠な要素である。わが国は、まさに住環境の向上を大きな目標として発展してきた感があり、府民にとっても大きな関心事である。世帯の少人数化や高齢化、長引く不況など厳しい社会情勢が続く今日において、パブリックセクターに求められる役割を果たしているかどうか、府民の福祉増進に向けて効果的かつ効率的なものとなっているか、過剰なものにはなっていないか、といった観点から、京都府住宅供給公社も含めた京都府の住宅施策全体について、検証する必要があると考えた。また、国や各市町村も独自に住宅政策を実施しているが、これらにより、いわゆる二重行政の弊害が生じていないかという観点も含め、本テーマを選定した。

外部監査の方法(監査の要点)

- ・住宅関係施策は、社会情勢を的確に反映し、府民の福祉増進に効果的なものとなっているか、あるいは過剰となっていないか
- ・施策の基礎となる住生活基本計画や住宅ストック活用計画は、社会情勢・府民ニーズに対応した見直しが検討されているか
- ・府営住宅の供給・維持管理は、政策目的に合致し計画的に行われているか
- ・府営住宅の指定管理・管理代行は効率的に行われているか
- ・府営住宅の入居審査・滞納管理は適正に行われているか
- ・住宅供給について国や市町村、民間セクターとの役割分担は十分に図られているか

外部監査の結果及び意見

1.1.高齢者向け優良賃貸住宅(高優賃)の課題

京都府においてはH20年度までに、宇治市の1件のみ34戸の供給となっている。近畿圏の主な供給状況は大阪府が73件で3128戸の供給、兵庫県：13件、340戸、京都市：9件、200戸、大阪市：6件、342戸、神戸市も3件、163戸となっている。

京都市における当該施策の利用状況からしても、京都府内で1件というのは少ない。今後、団塊の世代がこの制度の対象となり、高齢者向けの住宅供給の需要はさらに多くなることが見込まれる。事業主体と直接の窓口になることは困難であるにしても、市町村との連携を強化し、この制度の利用状況を高める工夫が望まれるところである。

1.2.建替等による政策空家(宇治市槇島の整備計画)

宇治市槇島の整備計画は、桃山日向団地等の建替に伴う住宅不足を補填する側面がある。同団地は H9 年から新規募集を止めていて、54 戸が政策空家となっている。それにしても、十数年以上、政策空家にしているというのは長すぎる。空家住戸に係る状況調査によれば、5 年以上の空家が 169 件(22%)、10 年以上は 235 件(31%)ある。政策空家として 5 年以上放置されている物件が 5 割以上を占めており、政策を適時に行なえば供給できる住居数は 400 件程度もある。建替については、最近の物件では用途廃止の意思決定から再入居までに平均 8 年 5 ヶ月を要している。退去を強制できないことは承知しているが、空家期間は府民の税金を費消しており、より短期間で解消するよう、更なる工夫と努力に期待したい。

団地の新築には多額の事業費が発生し、槇島団地の場合、住宅課の職員が活動した費用や人件費を含めなくても29億円という見積りである。

府営住宅は、住宅困窮者に対する制度のため、経済性のみの視点でその

是非を論じることはできないが、一方、必要性の議論のみでもって、供給戸数を一定数確保することへ警鐘をならしたい。近時の少子化、人口減少問題を考慮したとき、再議論は必要と考える。住宅供給戸数の減少を補填する手段は、たとえば京都市との連携や民間賃貸物件の活用も考えられる。

1.3.京都市営住宅・京都市住宅供給公社との連携

京都市において、民間住宅も含めた住宅総数が世帯総数を上回り空家が増加傾向にある。一方で昨今の経済環境の悪化から所得状況が悪化している世帯の増加が考えられ、住宅困窮者は増加している可能性もある。

京都府も京都市も財政事情が厳しくなっており、福祉と経済性という相反する行政目的達成の重要性が増大してきている。ストックとしての公共住宅の新築もある程度必要なものではあるが、民間空家を府が借り上げ、その家賃補助を行うことで、新規建築を押さえることを提言したい。

また現状、公営住宅の供給に関して、京都府と京都市との間での情報交換や連携は充分ではないということである。公営住宅施策の実施において、京都市内において、各々独自に住宅供給を進める二重行政による非効率が考えられる。関連部署が情報を交換し、建替の場合の受入態勢の補完等の連携により、効果的かつ効率的に目標達成する可能性も考えられる。

1.4.中堅勤労者向け公共賃貸住宅事業(たいあっぷ住宅)の管理について

たいあっぷ住宅は府営住宅とは異なり、中堅所得者向けの民間賃貸住宅である。その後の土地価格の下落等もあり、H14年度の物件認定を最後に新規の認定は行われていない。全体として空室率が高く、すでに一定の役割を終えたものと判断される。

2.京都府住宅供給公社について

2.1.府営住宅の管理業務受託(管理代行等)について

府営住宅の管理業務については、効率化と政策目的の実現の両方を実現

させるため、公社へ移行されたにもかかわらず、公社への委託費用は従来までの府の費用の積算に過ぎず、府 OB 職員や民間公募職員の雇用による人件費の減少分等を除けば、業務移行による効率化の効果は表れていない。

たとえば、京都府住宅供給公社が京都市から市営住宅管理業務を受託してもいいし、むしろ、逆に京都市内にある府営住宅の管理業務の一部を京都市住宅供給公社に委託することの方が経済的メリットがある、と考える。府市協調の成果として議論を始められることに期待する。

2.2. 今後の公社のあり方について

公社の府営住宅管理受託業務は京都府住宅課の業務をそのまま移管しただけで効果があまり出ていない。当面の大プロジェクトである堀川団地の再生は、政令指定都市京都市内にあるにもかかわらず、キーワードは「まちづくり」であるという。現在の公社収入の 90% 以上を占める受託管理業務以外に公社が担うべき業務はさほど見あたらない。このような状況では、京都府住宅課とは別個の存在としての公社が独自で存続する意義は小さくなっており、今後のあり方につき検討が必要と考える。

2.3. 公社剰余金について

公社は H22 年度末現在、純資産 21 億円を計上し、現金預金 7 億円と公債 9 億円を保有している。これを今後の業務移管による赤字計上で取り崩していくことは適切でない。したがって、効率化できなければ、公社の存続意義も希薄になると考える。

なお、この財産状況は、いわゆる「埋蔵金」にも該当する、と考えられる。「住宅供給」をほとんど行わなくなり、住宅関連管理会社となった公社は、当面大きな資金が必要な事業予定は堀川住宅以外にはなく、剰余金の有効な活用方法の有無について検討する必要があると考える。

3. 個別住宅の論点

3.1.特定公共賃貸住宅(特公賃)の課題

H19年度とH20年度においては特公賃の管理戸数の45.6%、H21年度においては62.4%が空家となって空家率は増加しており、利用度は低い。なお、新たな特公賃の建設は行っていない。

また、特公賃は公営住宅内に設置されているが、公営住宅に比し、家賃が高く、それに見合う優位性がない。そもそも、公営住宅と特公賃では制度趣旨が異なる。特公賃を用途変更し、準公営住宅化するには、国との協議が必要なため、資産の有効活用及び住宅困窮者への円滑な住宅の供給という観点からは国と協議の下、早期に手続を進めることが必要となる。

3.2.家賃等滞納管理の状況について

家賃滞納については、13ヶ月以上滞納者だけでも相当な数にのぼり、合計金額は5,501万円にも上る。この75%は市町管理分であり、公社管理分ではないものの、府民の資産が毀損していることに変わりはない。更なる対抗策を講じ、回収に努めなければならない。

3.3.堀川団地

堀川団地まちづくり懇話会は堀川団地再生のための対策のあり方を検討するために、H21年に京都府により設置された。公的住宅の供給が必要であれば、より地価の低い地域に建設すべきである。京都市内の中心部に公的住宅として再生する必要性は少なく、堀川団地は「まちづくり」として商店街や福祉施設等による活性化を図るべきである。

その場合、堀川団地を中心とした「まちづくり」は地域性からしても京都市が中心となって再生するべきと思われ、当該土地の売却や公社事業としての撤退も含め検討をすべきものとする。

3.4.五条問屋町団地

S30年に市場開設による地域活性化を目的とし、五条センター事業協同組

合の要望に基づき、同組合の土地に公社(当時は(財)京都府住宅協会)が店舗併存共同住宅を建設し、その併存店舗を同組合に賃貸するという形でスタートしている。

今回の地代改訂請求は、店舗収入が見込めなくなった事態を考慮し、収支改善も1つの目的と考える。過去12年もの間、地価が著しく低下する状況において、全く何もアクションを起こさなかったことは極めて遺憾であり、公社の不作为による損失が発生し、今後も年々損失がふくらむ一方である。京都市の中心地に位置しており、地価の高い(利用価値の高い)場所に公的住宅を維持する必要性は小さく、建物が老朽化していることも考え併せると、明渡しも前向きに検討するべきであると考えます。

3.5.鬼の里ウッドタウン

鬼の里ウッドタウンは、H4年に公社が大江町より土地を買収し行なった分譲事業(全31戸)である。当初は分譲住宅として販売を開始したが、売却が順調に進まず、売れ残った10区画についてH19年より分譲方法の見直しを行ない、団地既住者や地元住民への低額な優先譲渡9件を固定資産税評価額の68%で売却したが、現在も1区画が売れ残っている。営業努力によりせめて固定資産税評価額で売却すべきであったと考える。

3.6.住宅相談事業

公社では、住宅に関する悩みの相談に関して、一般相談のほか、予約制により弁護士や建築士による相談も行なっている。相談件数が年々減少し、H21年度ではH16年度の半分程度になっている。委託費も減額しているが、電話相談員は1時間に平均1回も相談を受けていないことになり、不経済と言わざるを得ない。相談事業全体につき見直しをして、効率的な事業としなければならない。

3.7.各住宅毎の収支管理の必要性について

京都府では、各団地別の収支実績を算出する管理は実施していない。

住宅施策は、団地の新設・建替で長期間及び多額の資金を要する特徴を有する。それだけに新設や建替等の意思決定を行うにあたり、慎重な判断を必要とする事業である。団地の新設、建替、集約、あるいは用途廃止の意思決定を行う場合、様々な角度から検討することが要求される。住宅困窮者に対する手当が必要な一方で、過度な手当とならないような施策が求められる。このような住宅施策の特質から、支援状況を把握するために団地毎の収支状況は不可欠である。

3.8.住戸と世帯人数の乖離

公営住宅は健康で文化的な生活を営むに足りる住宅を整備し、これを住宅に困窮する低額所得者に対して低廉な家賃で賃貸することを目的としており、原則として同居世帯について一定の居住面積水準で住宅を供給する。

入居申請時は原則として同居予定親族がある方でないと申込資格がなく、同居人数により上記居住面積水準が決められる。その後の同居者等の異動については、入居者に随時報告を課しているが、実際は2DKの42%、3DKの19%が1人世帯となっている。1人世帯の公営住宅企画計画指針に基づく住戸面積タイプは1DK40㎡程度となっているが、55㎡程度の公営住宅の半数近く、70㎡程度の2割近くが1人で住んでいる。当然にこのような方には1DK・2Kの住宅に移っていただく等、真の住宅や生活の困窮者や母子家庭、身体障がい者等が2DK、3DKの住居を面積水準に応じて入居できる体制を整える必要がある。

3.9.住宅資金融資制度

近年、融資実績がほとんどなく、継続の意義は認められず、利用されない原因を明らかにして対応策を検討するとともに、住宅資金融資制度そのものの抜本的見直しが必要である。

2 使用料収入・手数料収入に関する事務の執行について

テーマの選定理由

財政健全化に向けては、事業や業務プロセスの見直し等による支出の削減と同様に、収入の適切な確保が重要となる。

厳しい経済情勢が続き、税収等が減少する現在、20年度決算で約120億円に上る使用料・手数料収入について、利用者負担の水準の妥当性や適切かつ効率的な事務執行がなされているかを検証する必要があると思料した。さらに、使用料・手数料の徴収コストが収入を上回るような状態はないか、という観点も必要と考え、本テーマを選定した。

外部監査の方法(監査の要点)

- ・社会情勢の変化や、他自治体や民間事例に照らして、利用者負担の水準は妥当か。
- ・算定及び徴収は、関係法令に準拠し、適切に行われているか。
- ・コスト意識を持って徴収事務がなされているか。
- ・徴収事務は効率的に行われ、未収金の管理は適切に行われているか。

外部監査の結果及び意見

1.使用料・手数料共通事項

1.1.使用料・手数料の見直し状況について

使用料・手数料の料率については、社会経済情勢の変化や、他自治体や民間事例に照らして定期的に検証し、結果に応じて適正な受益者負担の水準に是正すべきであるが、京都府においてはH4年の消費税導入時の一斉見直し以降、なされていない。今後は、定期的(3～5年程度毎)に一斉見直し、使用料・手数料料率の水準の妥当性を検証するとともに、計算根拠等の引き継ぎ体制の構築が望まれる。

1.2.収入証紙制度について

少額で頻繁に生ずる歳入金について、現金による収納方法の例外として認められている証紙制度が、効率的な事務と言えるのか、本当に府民の利便性の向上に繋がっているのか否かについて、制度の趣旨・実際の運用状況・府庁内での今後の方向性の検討状況等を徴取し、検討を行った。今回の包括外部監査では、多くの自治体で採用されているだけあって、収入証紙制度は大変良くできた制度だと知るに至った。可能なところから証紙制度に替わる取組を始めることが望まれるが、不特定多数の申請者・領収印等の偽造問題・費用対効果等、クリアすべき問題が多数存在するのも事実である。今後は、IT技術の進歩等による偽造問題や費用問題の解決、「府民らくらく支払いシステム整備プラン」検討委員会等での更なる議論により、少しずつでも府民の利便性が向上していくことに期待したい。

2.警察本部関係

2.1.手数料の種類と特徴

手数料納付に関して証紙を媒介にする分だけ無駄な作業を強いる面がある。現行制度上、警察としては運転免許試験手数料については収入証紙によらざるを得ないが、今後、収入証紙制度の見直しをして、他の合理的な方法の検討がなされてもよい。

2.2.事務の委託

委託業者を決定する方法は、一般競争入札と随意契約が行われている。しかし、安全運転管理者等講習、更新時講習、運転免許関係事務は、一般競争入札でありながら安全協会しか入札に参加していない状況である。

京都府は道路交通法の規定に基づき安全協会を唯一の指定団体として、道路使用許可現地調査業務委託を継続的に単独随意契約で締結しており、このような立場にある団体が、他の一般競争入札に参加し、赤字と思われる金額で落札していることに疑問を感じた。警察本部は、入札において、より実質的な競争が行われるよう、さらなる配慮を続けるべきである。

ほかに、各種講習についても安全協会が委託を受けている。「運転免許課講習係の現体制では、現在の業務量が限界」と説明を受けたが、一度外部の視点から、本当により効率的な業務遂行の方法がないのかどうか、工夫ができないものか検討されることが望まれる。

2.3.パーキングメーター及びパーキングチケット関係

京都府がコストのかかる要因として挙げた委託業務の一部には、民間コイン駐車場管理業者も普通に行っているものもあることから、必ずしもコスト削減が困難な理由とはならず、少しでもコストダウンについて見直しを行うべきである。中には、設置意義が小さいのではないかとと思われる場所も散見される。駐車需要の変化と、撤去コストとの兼ね合いを総合考慮しながら、引き続き見直しをしていく必要がある。

2.4.道路一時使用許可手数料関係

他府県では、4号の許可(祭礼行事、ロケ等)と、それ以外の許可(工事など)の手数料を分けていないところが多く、いずれも2,000円を超える手数料設定のところが多い。このことも参考に考え併せると、4号の許可のみを取り立てて低額に設定する合理性は見出せない。また、手数料収入全体が7,955万円余りの規模で、許可条件履行の調査の外部委託に1,049万円の経費をかけていることを考えると、手数料の設定自体を上げて良いのではないかと思われる。いずれにしても、手数料設定について長期間にわたり、見直しや検討自体をしていないことは問題である。

3.港湾関係

3.1.京都府港湾事務所について

府有資産であった港湾事務所を賃貸ビルに移転した経緯は、合理化に適応しやすい、というのも大きな理由の1つであったはずである。そうであるなら、舞鶴港振興業務の合理化のために移転するというならば、今後も

より一層の経費削減と合理化を図る努力が必要である。

また、港湾施設の使用料は、使用者の使用時間の申請に基づいて港湾事務所が調定して徴収しており、港湾事務所が施設の使用時間を管理しているわけではない。巡回や港湾事務所からの目視で使用状況を確認しているが、より一層の管理体制を確立し、厳密な使用時間管理が求められる。

さらに、岸壁使用料申請書と許可書の照合検証を行ったところ、事後に事務処理されていると見受けられる書類が散見された。事情を確認すると、船舶の入出港時間が変動するため、本来、先にあるべき書面による承認手続が事後になることもあるとのことであった。現状では、京都府が事後申請を黙認しているかのような誤解を与えかねないから改善の余地がある。

3.2.舞鶴国際ふ頭について

舞鶴港の取扱貨物量はリーマンショック後、回復傾向にあり H22 年度は過去最高の取扱貨物量を更新する可能性があり、これまでの集荷促進の取組の成果が発現しつつあるのかもしれない。しかし、これだけ大きな事業費をかけて期待された舞鶴国際ふ頭であるから、現状ではまだまだ活況があると言える状況ではなく、物足りなさを感じる。

また、総事業費 466 億円をかける事業に収支計画がない。舞鶴国際ふ頭の整備によって取扱貨物量が増加する結果、どれほどの港湾施設の使用を見込んで、収支がこうなる、との数値計画が必要であった。

4.衛生・環境関係

4.1.調理師試験、製菓衛生師試験について

京都府のみの問題ではないが、都道府県間の台帳異動の仕組みはなく、再交付申請や免許書換等は最初に申請した都道府県で続けなければならないというのは、人の移動が頻繁な現在、あまりにもナンセンスである。法律改正やソフト面・ハード面の改善等、解決しなければならない問題は

あるが、現在の住所地で再交付申請や免許書換等ができる仕組みを作り、京都府ひいては日本中の免許取得者の利便性を考えるべきであろう。

4.2.食品衛生責任者講習会について

食品衛生責任者講習会について、講習会は事業者に知識を習得してもらうことが目的であり、講習受講を営業許可の判断に影響させない、というのは理屈としては理解できるが、これではせっかくの制度が形骸化してしまうおそれがある。食品衛生に関する施設(ハード)と知識(ソフト)の2つが揃って初めて府民の食の安全が確保されるはずである。いくら立派な施設を持っていても、知識が伴わなければ府民の食の安全が保障されることはない。府民の食の安全を守るために設けられた制度であるならば、施設と知識の両方が必ず揃うように行政指導を徹底し、それでも未受講事業者が存在するならば仕組みを変えることを検討すべきである。

そもそも衛生管理面から府行政が必要と判断して受講を義務づける講習会なのであるから、京都府が主催(ないしは共催)するとした方が府民の理解を得やすいのではないだろうか。また、要領が講習会の実施機関を食品衛生協会に限定していることは納得がいかない。主催を希望する団体が他にあるとしても、現行規定上は主催者になる余地がない。要領の改正を検討すべきである。

さらに、講習会は府の施設を利用して開催されることもあるが、その場合、京都府の主催でない有料講習であるにもかかわらず、京都府に対して施設使用料が支払われていないケースがあり、規則に準拠されておらず、不適切である。