

令和3年度

包括外部監査の結果報告書（概要版）

大阪市包括外部監査人

弁護士 浦田 和栄

第 1 部 監査の概要

第 1 章 監査の主体

第 1 監査の種類

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 252 条の 37 第 1 項から第 3 項まで及び大阪市外部監査契約に基づく監査に関する条例（平成 11 年大阪市条例第 6 号）第 2 条の規定に基づく包括外部監査

第 2 包括外部監査人

1 氏名及び資格

浦田 和栄（弁護士：弁護士法人関西法律特許事務所）

2 利害関係

包括外部監査人と大阪市との間に地方自治法第 252 条の 28 第 3 項第 7 号から第 11 号までに該当する利害関係はない。

第 3 包括外部監査人補助者

包括外部監査人は、地方自治法第 252 条の 32 第 1 項に基づき、次の者を監査事務の補助にあたらせた。

- 弁護士 栗本知子
- 弁護士 伊藤海大
- 弁護士 難波泰明
- 弁護士 西川大貴
- 弁護士 若林直樹
- 弁護士 千賀大祐
- 公認会計士 大塚祐介

第2章 監査の客体

第1 特定の事件

1 事件名

市有不動産の有効利用について

～未利用地の管理・活用・商品化及び換価処分を中心に～

2 特定の事件との利害関係

包括外部監査人と特定の事件との間に地方自治法第252条の29に該当する利害関係はない。

第2 監査対象

1 監査対象事務

市有不動産（主に土地）の管理事務全般を監査対象とする。そのうち下記項目を主たる監査対象事務とした。

- ①行政財産の公用廃止に関する事務
- ②普通財産の管理権限につき、契約管財局長への引継ぎに関する事務
- ③資産流動化プロジェクト用地チーム（以下「用地 PT」という。）による「未利用地等」の選定、分類、進捗管理、助言等の事務
- ④「未利用地等」について、各管理者による商品化・売却等処分、事業化その他利活用に関する事務
- ⑤市有不動産の貸付（いわゆる継続賃貸地）について、賃料の決定・徴収・減免・未収金回収・契約解除・明渡し等に関する事務
- ⑥不法占拠処理プロジェクトチーム（以下「不占 PT」という。）による不法占拠案件の選定、検証、進捗管理等の事務
- ⑦不法占拠案件について、各管理者による境界確定、所有権保全、賃料相当損害金の徴収、明渡し等に関する事務

2 監査対象部局

- (1) 公有財産の総括的管理者、普通財産の原則的管理者、用地 PT のリーダー、不占 PT のリーダーである契約管財局を、主たる対象部局とした。
- (2) その他、管理者として各不動産を直接管理している部署を監査対象部局とした。
なお、契約管財局以外で、実際にサンプリング調査・実査を行った対象部局は以下の①～⑦である。

- ①建設局
- ②都市整備局

③教育委員会事務局

④こども青少年局

⑤健康局

⑥淀川区役所

⑦城東区役所

3 監査対象期間

原則として、平成 28 年度～令和 2 年度の間在市有不動産（主に土地）の管理事務全般を監査対象とし、必要に応じて、その前後の期間も含める。

第3章 監査の方法

第1 監査方針

1 不動産管理主体の決定に関する事項

決裁資料の確認・関係各所のヒアリングなどにより、公用廃止の基準及び判断の妥当性の精査、引継ぎ除外の基準及び判断の妥当性の精査を行った。

2 用地 PT による未利用地等対策事務に関する事項

決裁資料、報告書、議事録その他の資料の確認・関係各所のヒアリングなどにより、用地 PT の業務の適否・効率性、報告・議論・有効な助言・適切なフィードバックがなされているかなどについて精査を行った。

3 各不動産管理者による未利用地等の処理に関する事項

用地 PT との連携に関する資料及び各管理者の管理資料の確認・関係各所のヒアリングなどにより精査を行った。商品化については、解決可能な問題が放置されていないかなどについても、弁護士の視点からこれを検証のうえ有効な方法の指摘を行った。

4 貸付事務に関する事項

契約管財局が管理している「継続賃貸地」をサンプルとして、契約管財局の管理資料の確認及びヒアリングなどにより精査を行った。また、解決可能な問題が放置されていないか、適切な手続選択が公平に行われているかなどについても、弁護士の視点からこれを検証し、場合によっては有効な方法の指摘を行った。

5 不法占拠案件対策事務にかかる事項

不占 PT との連携に関する資料及び各管理者の管理資料の確認・関係各所のヒアリングなどにより精査を行った。また、解決可能な問題が放置されていないかなどについても、弁護士の視点からこれを検証のうえ有効な方法の指摘を行った。

第2 監査の着眼点

項目	着眼点
① 行政財産の公用廃止に関する事務	○有効利用の出発点である公用廃止の判断について、各管理者の恣意が介入しないよう適切に行われているか。 ○公用廃止をした行政財産については契約管財局が引き継ぐことが原則とされているところ、例外とされる「引継ぎ不要」の基準が適切に整備・運用されているか。
② 普通財産の管理権限につき、契約	

管財局長への引継ぎに関する事務	
③用地 PT による「未利用地等」の選定、分類、進捗管理、助言等の事務	<p>○「未利用地等」の選定及び分類は、適切に行われているか。</p> <p>○未利用地等活用方針に定める分類基準が適切かつ効率的に運用されているか。</p> <p>○用地 PT による進捗管理、助言等の事務が適切に行われているか。</p> <p>○各管理者との連携が適切かつ実効性のある形で行われているか。</p> <p>○土地活用等評価委員会など外部組織への諮問が適切に行われているか。</p>
④「未利用地等」について、各管理者による商品化・売却等処分、事業化その他利活用に関する事務	<p>○各管理者による未利用地等の商品化・売却、事業化について、適切な計画が立てられているか。</p> <p>○用地 PT と適切に連携の上で、計画どおり、合規的に売却や事業化が進んでいるか。</p> <p>○各管理者間で、売却計画・進捗にばらつきはないか。</p>
⑤市有不動産の貸付（いわゆる継続賃貸地）について、賃料の決定・徴収・減免・未収金回収・契約解除・明渡し等に関する事務	<p>○賃料の決定・徴収・減免・未収金回収が、公平かつ合規的に、また効率的に行われているか。</p> <p>○契約解除・明渡し請求について、公平かつ合規的に、また効率的に行われているか。</p> <p>○滞納整理事務は公平に行われているか。</p> <p>○滞納整理事務は効率的に行われているか。</p>
⑥不占 PT による不法占拠案件の選定、検証、進捗管理等の事務 ⑦不法占拠案件について、各管理者による境界確定、所有権保全、賃料相当損害金の徴収、明渡し等に関する事務	<p>○不占 PT による不法占拠案件の選定は、適切に行われているか。</p> <p>○不占 PT による進捗管理、助言等の事務が適切に行われているか。</p> <p>○各管理者との連携が適切かつ実効性のある形で行われているか。</p> <p>○土地活用等評価委員会など外部組織への諮問が適切に行われているか。</p> <p>○各管理者による境界確定、所有権保全、賃料相当損害金の徴収、明渡し請求等について、公平かつ合規的に、また効率的に行われているか。</p>

第3 包括外部監査実施期間

監査対象の部署に対し、令和3年7月29日から令和4年2月9日までの期間で監査を実施した。

第4章 監査対象の選定理由

第1 行財政改革の必要性と公有不動産の有効活用の必要性

1 大阪市はバブル崩壊後の長期の経済低成長期の中、税収の落ち込みや市債残高の増加など、危機的な財政状況に陥っていたとされる。

今後の大阪市における税収は大きな増加を見込めず、また、扶助費など社会保障関連経費のさらなる増加も見込まれる中、平成28年度において「当面の単年度通常収支不足」が200億円に上るとの試算がなされており、歳出の削減、職員数の削減など、「ムダを徹底的に排除し、成果を意識した行財政運営」の実現に向けた改革の必要性、将来世代に負担を先送りすることのないよう、大阪市は、市民の安全・安心を支える安定した財政基盤の構築に向け、着実かつ積極的な取組みを持続していく必要がある。

2 公有不動産は、地域の活性化や賑わいの創出など、まちづくりに資するよう効率的に有効活用される必要があるほか、各不動産の利用状況に応じて、売却や貸付等により大阪市の財政資金を生み出す重要な経営資源である。行政財産／普通財産を問わず、全ての公有不動産については、その利用状況が適切に管理・モニタリングされている必要があり、行政目的利用がなされていない不動産については、将来に向けた活用手段を適切に選定した上で、積極的に売却や貸付等を推進し、歳入確保に努める必要がある。

3 大阪市においても、市による行政目的利用がなされていない不動産の有効活用が進められ、特に未利用地（現状が空地のもの）については、市政改革マニフェスト（市政改革基本方針）の取組みのひとつとして、未利用地の処分・有効活用を促進するため、平成18年9月に全市の未利用地852件・約255万㎡の情報を一元化して公表し、外部有識者から組織された大阪市土地流動化委員会の提出した「土地流動化に関する意見」を踏まえて、平成19年6月に「大阪市未利用地活用方針」が策定された。

この「未利用地活用方針」に基づき、平成22～30年度までに一般会計で1,500億円の売却を目標に取組みを推進してきたものであるが、平成22～26年度の実績は846億円にとどまり、平成27年3月末時点においては、以下のとおり、長期間未活用の土地が多数存在している状況となっていた。

【参考】（市政改革プラン2.0より抜粋）

未利用地（現状が空地のもの）のうち、公表されてから5年以上売却・事業化されず、現在貸付もされていないもの（平成27年3月末時点）

処分検討地 103件／221件（46.6%）

事業予定地 84件／149件（56.4%）

4 未利用地の有効活用等については、全市的な行財政改革の取組みの一つとして市政

改革プラン 2.0（平成 28 年度～令和元年度）に採用され、現在も進行中の市政改革プラン 3.0（令和 2 年度～令和 5 年度）の取組みの一つとして、その推進が図られている。

そして、市政改革プラン 2.0 の策定と同時期に、契約管財局長をリーダーとする用地 PT が組成され、同 PT により未利用地の有効活用に向けた進捗管理や取組状況などの情報共有、未利用地の処分及び転活用に関わる助言、特例的に市の意思決定が必要な事案として戦略会議等に諮る案件の事前審査による積極的なサポートなどがなされることとなっている。

しかしながら、未利用地の中でも商品化に時間を要する売却困難な案件が多くを占めるようになってきたことで、平成 30 年度には売却収入目標額の下方修正を余儀なくされ、未利用状態の解消や歳入確保への貢献に向けた暫定的な有償貸付の積極的検討など方針転換が必要となっている状況にある。

第 2 外部監査の必要性

以上の背景事情を踏まえ、大阪市としての歳入確保の重要性を前提に、

- ①大阪市の保有する不動産のうち、市による行政目的利用がなされていない財産が、普通財産として、最適な管理者のもと、適切に管理がなされているか。
- ②特に未活用である土地について、未利用地として適切に掌握された上で、売却処分・貸付等を含む活用方針が適切に選定されているか。
- ③商品化を含む売却に関する一連の事務が、適切かつ計画的に行われているか。
- ④第三者に対して貸付ないし目的外使用許可を行っている案件について、賃料ないし使用料の決定・徴収・減免・未収金回収・契約解除ないし許可取消し・明渡し等の一連の事務処理が公平かつ合規的に行われているか。
- ⑤不法占拠案件について、各管理者による境界確定、所有権保全、賃料相当損害金の徴収、明渡し等に関する各種事務処理が公平かつ合規的に行われているか。

といった観点に着目して監査を実施するのが有用であると考え、上記の事件（監査のテーマ）を選定した。上記③～⑤については、法的に解決可能な問題が放置されていないか、適切な手続選択が公平かつ実効的に行われているかなどについても、弁護士の視点からこれを検証し、場合によっては有効な方法や施策の指摘ないし提案を行うことにも意義があると考えられたものである。

第2部 指摘及び意見

第1 定義

本報告書における「指摘」及び「意見」の定義は次のとおりである。

① 指摘

適法性（法令、条例、規則、規程、要綱等）の観点から、改善の必要を認める事項。経済性・効率性・有効性（いわゆる3E）の観点から、改善の必要を認める事項。

② 意見

適法性の問題はないものの、経済性・効率性・有効性（いわゆる3E）の観点から、改善することが期待される事項。

第2 一覧

本報告書において記載した「指摘」及び「意見」の概略は次のとおりである。

1 公用廃止手続及び普通財産の管理主体について

公用廃止手続について		
① 指 摘 1 ・ ② 指 摘 2	①契約管財局 ②契約管財局	<p>① 契約管財局は、行政目的による使用が終了した行政財産について、適時に公用廃止手続を行うよう所管局に周知徹底すべきである。</p> <p>② 契約管財局は、全ての行政財産について、所管局に定期的な使用状況・現況を報告させるなど、不当に公用廃止手続を怠っている不動産が発生・放置されることのないよう、確認をできる体制を整えるべきである。また、そのような不動産が存在することが判明した場合には、所管局に対して公用廃止手続を行うよう指示すべきである。</p> <p>用地PTの登録する「未利用地等」のうち処分検討地に分類された土地については、売却チェックシートが作成されるが、未利用地であるにもかかわらず公用廃止の年月日が空欄である案件が散見された（健康局所管未利用地 No.267 等）。</p> <p>個別の資料確認により、公用廃止の過程として、「商品化の過程で公用廃止を行っていないことが判明した。」「隣地所有者より購入希望があったため公用廃止手続を行う。」などの記載のある案件も散見され、行政目的による使用が終了した行政財産について、公用廃止手続がなされることなく、契約管財局の把握から漏</p>

		<p>れた放置状態となっている案件が存在する可能性がある。実際に、公用廃止を行うべき時期より 10 年以上経過後（最長で約 18 年 5 か月経過後）に公用廃止がなされた案件（健康局所管未利用地 No.993、994、1020）があった。これらは全て平成 20 年に未利用地登録されているが、公用廃止がなされていないものである。</p> <p>公用廃止手続は、市有不動産について、普通財産化と同時に管理者の選定が行われ、有効活用（売却・賃貸等）へと進める手続の出発点であり、適時の公用廃止手続が行われるよう契約管財局が主導して周知徹底されるべきである。</p> <p>また、現時点において公用廃止手続が行われるべきであるにもかかわらずこれが行われていない案件が存在する可能性があり、将来的にもそのような案件が発生する可能性があるため、契約管財局は早急に、全ての行政財産について、所管局に定期的の使用状況・現況を報告させるなど、不当に公用廃止手続を怠っている不動産が発生・放置されることのないよう、確認をできる体制を整えるべきである。使用状況・現況の報告の方法として、例えば、「未利用地等」にかかる売却チェックシートの公用廃止手続の年月日を空欄にしないことを所管局に周知徹底させ、また、仮に空欄にする場合には公用廃止手続を行わない理由を明記させる書式とすることなどを検討されたい。このような工夫により、不当に公用廃止手続を怠っている案件が発見された場合には、所管局に対して公用廃止手続を行うよう指示を徹底されたい。</p>
<p>管理主体の決定について</p>		
<p>指 摘 3</p>	<p>契約管財局</p>	<p>契約管財局は、公用廃止決裁文書における普通財産の引継ぎ不要基準該当性の記載方法について統一的なルールを定めた上で、各所管局にてこれを必ず記載するよう指導を徹底されたい。</p> <p>引継ぎの要否に関する決裁文書を見るに、財産規則第 5 条各号のうちいずれに該当するかが明示的に記載されていないものが複数認められた。</p> <p>法令上、契約管財局長への引継ぎが原則となっている以上、引継ぎを行わない場合には、例外的取扱いが許容される根拠を明確にし、これを決裁文書にて明記することが要求されているとみるべきである。よって、公用廃止した行政財産について引継ぎを行わない場合には、決裁文書において、当該財産が財産規則第 5 条</p>

		<p>各号のうちいずれに該当するかを根拠と共に明示するなどの統一的なルールを定めるべきである。</p> <p>また、財産規則第5条第6号については、財産規則第5条第6号にかかる普通財産の引継ぎ不要基準が定められているが、同引継ぎ不要基準の各号のいずれに該当するかまでの記載はされていない。同引継ぎ不要基準は規則等ではないものの、原則とされている契約管財局長への引継ぎの例外について定めたものであり、当該各号への該当性が維持されているかを継続して管理する必要がある。現在は、契約管財局と所管局との打ち合わせにおいて確認をしているとのことであるが、決裁文書上も、同引継ぎ不要基準各号のいずれに該当するのかについて明確に記載しておく必要がある。</p>
意見 1	契約管財局	<p>契約管財局は、契約管財局に引き継がれなかった財産の一元的な管理方法を検討されたい。</p> <p>行政財産が普通財産となった場合に契約管財局に当該財産を引き継ぐか否かについては、契約管財局との協議を経て、決裁文書によりその意思決定が行われている。しかしながら、一度契約管財局に引き継がれなかった財産については、その後は基本的に各部局において管理されるにとどまり、契約管財局においても一元的に継続して管理される体制とはなっていない。そのため、引継ぎ不要基準該当性は、基本的に普通財産となった時点でのみ判断され、その後も当該引継ぎ不要基準該当性が維持されているかが積極的に確認される体制となっていない。</p> <p>しかし、引継ぎ不要基準については、その後の事情の変化によって該当性が失われる場合もありうる。現在の体制では、所管局においてしかその事実を把握することができず、引継ぎが必要となったものが所管局にとどまる可能性がある。実際に、その他行政目的を持つ財産として管理委託していた財産について、当該管理委託契約が終了したにもかかわらず直ちに用途廃止されていなかった案件があった。</p> <p>また、売却予定とされた普通財産や不法占有があるとされた財産の全てが用地 PT や不占 PT において管理されているものではない現状を踏まえると、引継ぎ不要となった財産について、契約管財局においても一元的に把握し続けることが望ましい。ついては、引継ぎ不要とされた普通財産については、契約管財局におい</p>

		<p>でも一元的な管理を行い、その後の経過について適宜の頻度で確認することを検討されたい。</p>
意見 2	契約管財局	<p>契約管財局は、売却予定を理由として引き継がれなかった財産のうち用地 PT での取り扱い対象ではない財産について、売却手続の進捗を管理されたい。</p> <p>一度契約管財局に引き継がれなかった財産については、その後は基本的に各部局において管理されるにとどまり、契約管財局においても一元的に継続して管理される体制とはなっていない。このうち、売却予定とされた財産のうち 100 m²以上のものについては用地 PT において、売却に向けた進捗管理が行われているが、それ以外の財産については、もっぱら各所管局において管理されているにとどまる。そのため、売却予定としながらも、長期間売却がされずにいる財産も散見される。</p> <p>については、売却予定を理由として引き継がれなかった財産のうち用地 PT での取り扱い対象ではない財産については、財産の有効な利活用を促進するため、契約管財局において売却手続の進捗管理を行われたい。</p>
意見 3	契約管財局	<p>契約管財局は、普通財産の管理主体について、管理と使用実態の乖離の有無を確認し、実際に使用をしている部局での長期的な利用が予定されており、他方で所管局における将来的な使用が予定されていないと判断される場合には、「土地・建物を使用する所属が当該財産を管理する」という原則に照らし、適切な管理替えが行われるよう周知徹底されたい。</p> <p>所管局において管理している普通財産の中に、実質的には所在区が使用し続けており、所管局において、毎年所在区への使用承認手続を行っている未利用地が存在した。所管局によれば、費用の振替作業や毎年の使用承認作業の手間が発生していることから、所在区への管理替えを行いたいという希望があるものの、所在区が管理替えを拒んでいるとのことであった。</p> <p>上記の例は、事業としてはいずれもモデル実施もしくは暫定実施とされており、当初の予定では事業終了後にはこども青少年局へ返還されることとなっているとのことであるが、当該返還の予定等を一度具体的に検討し、長期的な利用が予定されており、他方で所管局における将来的な使用が予定されていないと判断さ</p>

		れる場合には、利用実態に合わせて管理替えを行うなど、管理主体の設定について明示的なルール定めて周知徹底することが望ましいと考える。
意見 4	契約管財局	<p>契約管財局は、売却手続の進捗がない財産については、各所管局と協議のうえ、商品化作業の完了の有無にかかわらず、契約管財局に引き継ぐことを検討されたい。</p> <p>用地 PT において管理されていない財産の中には、様々な理由により長期間にわたって売却手続が進捗していないものが散見される。中には、売却の目処がないものや商品化作業が困難なものもあり、これらの物件の管理にかかる人的物的なコストが各所管局の負担となっている。</p> <p>売却の目処が立たず、又は商品化作業が困難なものについては、引継ぎ不要基準第 5 号の要件に実質的に該当しないものというべきであるから、普通財産は契約管財局に引き継がれるという原則に立ち返り、契約管財局に引き継ぐことを検討されたい。そのように一元的に管理することが、人的物的資源の有効活用にも資するものとする。</p>

2 「未利用地等」の分類と、具体的利活用の進行について

分類・登録について		
① 指 摘 4 ・ ② 指 摘 5	①用地 PT ②用地 PT	<p>① 用地 PT は、未利用地等活用方針策定基準の内容及び各基準の内容について、所管局に十分に周知徹底されたい。</p> <p>② 用地 PT は、現時点において、未利用地登録時に設定された基準に適合しなくなっている案件について、積極的に基準の振替えがなされるよう、所管局に指導されたい。</p> <p>所管局への実査において、事業予定地のうち、本来基準 9 に分類すべきものが基準 7 に分類されているものや、処分検討地（基準 2）に分類されているものの、売却困難であるとの記載のみで売却チェックシートの項目が全く埋められていないものなどが見られた。</p> <p>前者のような案件が存在することは、基準の分類自体が統一的になされていない可能性を示している。このような状態では、基準 7 の趣旨である迅速な事業化等が必要であるか否かを的確に判断することができず、かかる基準自体が有名無実なものとなりか</p>

		<p>ねない。そのため、未利用地登録時には、当該財産がどの基準に該当するものであるかを十分に精査した上で進捗管理をする必要があるものと思料する。</p> <p>後者については、当初処分検討地として登録された未利用地の売却チェックシート「その他問題点」欄において、「法面のため売却は難しい」とのコメントが付され、その他の欄は全くの空欄となっている案件が存在した。すなわち、同地は、事実上処分が不可能となっており、本来であれば、継続保有地（基準 5）に分類されるべきものとなっていると考えられる。</p> <p>適切な未利用地管理のため、十分に基準の内容を周知徹底し、適切な分類を行うことが望ましい。</p>
指 摘 6	用地 PT	<p>用地 PT は、滞留案件の有無及びその滞留期間を把握できるよう、全未利用地等の登録時期を網羅的に把握し、大阪市未利用地活用方針一覧表に明記して、市民に公表されたい。</p> <p>使用終了ないし公用廃止手続から数年～20 年以上利活用されないままに放置されている普通財産が現に散見されている。未利用地活用方針が策定されてから 15 年が経過しているが、当時より利活用の手続が進んでいない未利用地が存在するものと思われる。</p> <p>用地 PT は、未利用地等の登録後長期にわたり放置されている案件の全体像を網羅的に把握すべきであり、その手段として大阪市未利用地活用方針一覧表に未利用地登録年度の欄を設けるべきである。</p> <p>また、各土地が未利用地等に登録された時期については、市民の関心の強い情報であると考えられる以上、上記の未利用地活用方針一覧表への記載により、当該情報を市民に公開すべきである。</p>
「未利用地等」に登録された土地の利活用スケジュールについて		
① 指 摘 7 ・ ② 指	①用地 PT ②用地 PT	<p>① 用地 PT は、各所管局による商品化や事業化のスケジュールに関して、「未利用地等」への登録時に、個別具体的な TODO 事項を明確にし、その担当者及び期限を明確に定めるよう、一定のスケジュールリングのルールを作成された上で指導されたい。</p> <p>② 用地 PT は、当該スケジュール及び期限の妥当性を、「未利用地等」への登録時に個別に確認されたい。</p>

<p>摘 8</p>		<p>未利用地活用方針においては、処分検討地・事業予定地について、「目標期限の遵守に重点をおく」とされている。</p> <p>しかしながら、実際には当初の処分等のスケジュールどおりに処分・事業化が実現できている案件は少なく、そもそも売却・賃貸か、市による継続活用かを決定するのに数年以上を要している案件もあった。処分検討地について、機械的に作業が完了してしめるべき登記簿の取得なども着手されることなく放置されている案件や、境界確定のための隣地所有者との交渉に4年以上の時間を費やしている案件もあった。</p> <p>その原因として、未利用地等への登録時に各所管局が各 TODO 事項やプロセスが具体的に決定・設定・計画されず、また用地 PT による確認も行われていないことから、各所管局により漫然と処分目処のみが設定されていることが挙げられる。商品化や事業化の完了までの間で行うべき事項、担当者、期限について何らの指標もなく、これが明確にならないことが、手続遅延や放置につながっている可能性が高い。用地 PT において「未利用地等」登録時のプロセス明示を徹底し、また当該プロセス作成のための指標・ルールを打ち出した上で、各所管局より提示されたプロセス内容が当該指標・ルールに合致しているかを確認するべきである。</p>
<p>指 摘 9</p>	<p>用地 PT</p>	<p>用地 PT は、処分目処の変更を安易に認めることのないよう、スケジュールどおりに進捗していない案件については、その原因・理由を各所管局に明確に報告させ、当該原因・理由の妥当性を検証されたい。</p> <p>未利用地活用方針においては、処分検討地・事業予定地について、「目標期限の遵守に重点をおく」とされている。</p> <p>しかしながら、処分目処について毎年のように1年延期を繰り返している案件が散見された。計画的な商品化がなされない結果、商品化完了まで貸付による収入確保なども困難になっていると思われる。</p> <p>各モニタリングにおいて、前回確認したスケジュールどおり作業に着手等行えていない場合には、その原因・理由を各所管局に明確に報告させ、当該原因・理由の妥当性を検証することで、各所管局にも積極的に商品化等を進める動機づけとされたい。</p>
<p>より有効な市有地の利活用に向けて</p>		

<p>① 意見 5 ・ ② 意見 6</p>	<p>①都市整備局 ②用地 PT</p>	<p>① 都市整備局は、全ての処分検討地について商品化作業の計画が分かるように売却チェックシートに記入されたい。</p> <p>② 用地 PT は、処分検討と位置付けられた未利用地について商品化作業の計画を売却チェックシートに記入するよう進捗管理をされたい。</p> <p>都市整備局の売却チェックシートを確認したところ、測量や埋蔵文化財の調査（当該調査の可否を教育委員会事務局に照会する作業を含む。）などのいくつかの項目について「未定」との記載がされているものが存在した。</p> <p>商品化作業を進める上では、測量や境界の確定、土壌汚染の地歴調査など、一定の予算を取って外部の専門家に業務委託をする必要がある作業が含まれている。これについては、年度ごとに予算が定められているため、必ずしも全件について即時に着手することができないことはやむを得ない（ただし、予算取得の努力は行うべきことは指摘 7、8 記載のとおりである。）。</p> <p>しかしながら、処分検討の未利用地となった当該年度に予算を要する作業ができないとしても、どの年度に当該作業を行うか、つまり、どの年度の予算で当該土地の作業を行うかについて計画を立てることは可能である。また、埋蔵文化財の調査などについても、それに要する時間を勘案して、いつ当該作業を行うかという計画を立てることは可能である。また、交渉事項など、作業の終了時期が確実に特定できないとしても、目標とする時期を計画として記入することは可能である。</p> <p>については、都市整備局においては、全ての処分検討地について、処分検討地となった後、速やかに各作業を行う時期について計画を立て、「未定」とされている項目がないように売却チェックシートに記入をされたい。また、用地 PT においても、各所管局に対して、売却チェックシートの全ての項目に具体的な計画・工程が記入されるよう指導し、それに基づいて進捗管理をされたい。</p>
<p>意見 7</p>	<p>用地 PT</p>	<p>用地 PT は、処分検討の未利用地となってから一定期間を経過してなお進捗がない案件については、商品化作業の優先順位を含めて所管局との間で協議をされたい。</p> <p>都市整備局では、処分検討地となっている未利用地を 118 件抱えており、これに対して限定された人員体制で取り扱っている。</p>

		<p>そのため、現在の人的資源からすると、全ての案件について同時に商品化作業を進めることについては極めて困難であり、優先順位をつけて処理を実施しているとのことである。</p> <p>都市整備局の所管する処分検討地について確認したところ、比較的広大な土地であるにもかかわらず、処分検討地となり商品化作業を開始してから 10 年以上経過する案件が複数存在した。これらの案件について担当者に確認をしたところ、公図が不正確で入り乱れていたり、広大であるがゆえに境界確定に時間を要したりするため、商品化作業の難易度が高い物件とのことである。そのため、他の商品化作業の難易度の低い物件を優先的に処理した結果、商品化作業が長期間にわたって完了していないとのことである。</p> <p>確かに、特定の案件にかかりきりになって他の案件の処理が停滞することを避けるため、一定の優先順位を設けることはある程度合理的である。しかしながら、いかに難易度が高いとはいっても当該案件によってほかの案件の処理が全くできなくなるということは想定し難く、10 年以上もの長期間にわたって商品化作業が完了しないということは、当該土地が比較的広大であることを考慮すると不適切と思われる。そのため、あまりに長期間、商品化作業が進んでいない案件については、少なくとも、当該案件の優先順位の合理性について、未利用地の進捗状況を管理する用地 PT において検討がされるべきである。担当課のヒアリングでは、商品化作業に時間を要している理由については説明をしているようであるが、用地 PT から、長期間にわたって優先順位を下げていることの妥当性についてヒアリングがされた形跡はない。</p> <p>については、用地 PT において一定の基準となる期間を設けた上で、当該期間を経過した案件については、用地 PT で取り上げた上で、商品化作業の優先順位についても所管局と協議をされたい。</p>
意見 8	用地 PT	<p>用地 PT は、区のまちづくり計画対象エリアに含まれている処分検討地について、まちづくり計画対象エリアに含まれていることが売却を阻害する要因とならないよう、区と協議されたい。</p> <p>都市整備局の保有する処分検討地で長期間商品化作業が完了していない案件の中に、区のまちづくり計画の対象エリアに含まれている物件が複数存在した。これらの案件は、区のまちづくり</p>

		<p>計画の対象エリアに含まれていることの一因をもって商品化作業が完了していないものではなく、境界の確定や測量などの他の要因もあって商品化作業が完了していないものである。</p> <p>しかしながら、都市整備局が区のまちづくり計画の対象エリアに含まれていること以外の商品化作業項目の優先順位を下げていく背景には、区のまちづくり計画の対象エリアに含まれているため、いずれにしても売却手続に進めることができないことがあると思われる。担当課はこの点を明言しないまでも、人的資源が限られている中で、他の売却阻害要因のない物件から取り掛かることはある程度やむを得ないためである。</p> <p>他方で、当該まちづくり計画の中で、商品化作業を留保している土地がいつ、どのように活用されるのか、又は活用されないのか、その点が明確ではないため、ともすればまちづくり計画対象エリアに含まれることは、商品化作業を長期間阻害する要因になりかねない。</p> <p>については、用地 PT は、一定の基準となる期間を設けた上で、まちづくり計画対象エリアに含まれている処分検討地について、当該一定期間中にまちづくり計画の方針が定まらなかったものについては、区に時期を含めて方針を確認したり、まちづくり計画の対象エリアからの除外の可否について協議するなどして、商品化作業の阻害要因とならないようにされたい。</p> <p>また、都市整備局においても、まちづくり計画の進捗に応じて速やかに処分ができるように事前に準備を進めておくべきである。すなわち、まちづくり計画の全容が明らかになってから商品化作業に着手して、結果的に商品化作業の遅れによってまちづくり計画の進捗を阻害することがないように、区と密に協議を進め、並行して商品化作業を進められたい。</p>
指 摘 10	用地 PT	<p>用地 PT は、未利用地の商品化が進んでいない案件のうち、未利用地を管理する所管局以外の主体が原因となって、商品化が止まっている場合においては、その原因追求を徹底し、関係する所属と連携した上で、早急に解決が図られるよう対応されたい。</p> <p>未利用地の商品化が進んでいない案件のうち、特定の区において活用を検討しているため、未利用地を管理する所管局が商品化を進めることができていない事例が複数存在する。このような場合において、未利用地の管理コストは、当該所管局が負担する一</p>

		<p>方で、特定の区は、このような管理コストを負担しない。そのため、特定の区にとって、急ぎ商品化を進める動機が存在しない状況が生じている。</p> <p>このように未利用地を管理する所管局以外の主体が原因となって、商品化が止まっている場合においては、用地 PT は、その原因追求を徹底し、関係する所属と連携した上で、商品化を積極的に進めるための打開策を具体的に検討されたい。</p>
指 摘 11	用地 PT	<p>用地 PT は、大阪市が所有するが所管局を異にする土地が隣接している場合において、一体的な活用を検討するための一元的な管理方法・管理体制に関するルールを策定されたい。</p> <p>大阪市が所有する土地が隣接しているが、それぞれの土地の管理する管理主体が異なる場合において、隣地を同時に売却することにより、効率的な売却、高額での売却を見込めないし見込むことができたと考えられる事例が散見された。</p> <p>他方で、一括処理を予定されている隣接地に関して、一方の土地の商品化が完了に近づいているにもかかわらず、他方の土地について「用地整理に時間を要することが測量により発覚」したとされ、さらに売却スケジュールが遅れることとなっている案件が存在した。</p> <p>以上の問題は、各局が管理する土地が、他の局の土地と隣地となっている場合において、一体的な活用、売却を検討するための明確な仕組み・ルールが存在しないことに原因があると考えられる。用地 PT ないし契約管財局において、隣接地であることを各所管局に伝達し、一体的な活用・売却を行うよう指示をしているとのことであるが、その後のリーダーシップに関する明確なルールがない現状においては、各所管局の担当者が、個々の裁量により、相互に連絡を取り合い一体的な活用・売却を検討しているのみである（面積が一番大きい土地を管理する所管局がリーダーシップを取っているとの実情があるとのことであるが、明確なルールに基づいた組織体制とはなっていない。）。</p> <p>土地の一体的な活用・売却のためにも、異なる局で管理されている隣地を一体的に管理する方法を検討されたい。特に、①どのような場合に一体的な売却等を試みるか、②どの所管局がリーダーとなるか、③一括処分のための統一的なスケジュールの策定指標等を策定し、周知徹底されたい。</p>

<p>① 意見 9 ・ ② 意見 10</p>	<p>①契約管財局 ②教育委員会 事務局・市民 局</p>	<p>① 契約管財局は、所管局を異にする土地が隣接している場合において、各所管局の利益ではなく、市としての利益を考慮できるようインセンティブ制度の変更を検討されたい。</p> <p>② 教育委員会事務局及び市民局は、未利用地 No.1075 - 2「もと浪速青少年会館（武道館）」及び未利用地 No. 1957「もと大阪人権博物館」の売却にあたり、これら未利用地を一体的に売却するだけでなく、未利用地 No.1075 - 1「もと浪速青少年会館（武道館）」も含めて一体的な売却を検討されたい。</p> <p>大阪市では、未利用地の売却を促進するため、各局が管理する土地、建物を売却した際に、その売却益のうち、一定の割合を、次年度の各局の予算に上乘せする制度（インセンティブ制度）が存在する。</p> <p>しかし、大阪市が所有する土地が隣接しているが、それぞれの土地の管理主体が異なる場合に、商品として魅力がある土地 A とこれより魅力が劣る土地 B が隣地として存在するときに、土地 A を管理する所管局にとって、土地 B と一体的に売却すると、土地 A を管理する所管局に与えられるインセンティブが減少することから、土地 A のみで売却を検討している事例が存在した。もっとも、この場合において、大阪市としては、土地 A と土地 B を一体的に活用する方が全体として利益となる可能性がある。</p> <p>このように全体利益追求の観点から一体的な売却が望ましい未利用地が存在したとしても、現状のインセンティブ制度においては、市として利益となる一括売却よりも、各局ごとに売却する方にインセンティブが働く場合がある。そのため、大阪市としての利益を拡大することにインセンティブが働くよう、インセンティブ制度の変更を検討されたい。</p>
<p>① 指 摘 12 ・ ② 指 摘 13</p>	<p>①用地 PT ②建設局</p>	<p>① 用地 PT は、未利用地等活用方針策定基準の基準 5 に当てはまる土地のうち処分が困難な土地にかかる対策を、具体的ルールとして策定されるよう検討されたい。</p> <p>② 建設局は、未利用地 No. 648「大塚町公園」について、当該土地の処分方法について広く検討のうえ、大阪市が管理責任等法的責任を問われることがないように対策を行われたい。</p> <p>未利用地等活用方針策定基準の基準 5 に分類された土地は、処分困難であるがゆえ、そのまま何ら対策が行われず、そのまま放</p>

		<p>置されている事例が散見される。また、一度、基準 5 に当てはまるとされた土地については、その後の有効活用ないし処分の可能性が広く検討されていない状況がある。</p> <p>しかし、処分困難と判断される土地を所有し続けることは、大阪市の財産の有効活用の観点から問題があると考えられるほか、土地工作物責任を問われる可能性が存在するなど処分困難な土地を所有し続けることのリスクも存在する。</p> <p>基準 5 に当てはまる土地のうち、処分困難とされる土地については、特定の管理主体が一括して管理した上で、専門的に処分方法を検討できるような仕組みを作るなど、具体的な対策を策定されるよう検討されたい。また、その際に処分困難とされる土地の処分時のコストを算定するにあたっては、保有し続けることのリスクも踏まえてコストを算定するなど、多角的な見地から対策を検討されたい。</p>
<p>① 指 摘 14 ・ ② 指 摘 15</p>	<p>①用地 PT ②用地 PT</p>	<p>① 用地 PT は、売却チェックシートの記載について、各所管局の間でのばらつきや項目漏れがないよう、各所管局に指導を徹底されたい。</p> <p>② 用地 PT は、各モニタリング・ヒアリングの内容の記録化を検討されたい。</p> <p>用地 PT による各所管局の未利用地等の利活用の進捗の監督の前提として、適切な資料の提出が必要となるが、売却チェックシートについて、公用廃止日が空欄であったり、経過・経緯欄が空欄であったり、TODO 事項が「予定」であるのに「既完」とチェックされている案件などが散見された。</p> <p>また、各モニタリング・ヒアリングの議事録が残されていない為、当該売却チェックシートをもとに、モニタリング・ヒアリングにおいてどのような議論や指導等がなされたかを事後的に検証することが出来ない状況となっている。用地 PT によれば、進捗に問題がある案件などについては、売却チェックシートを後日再提出させることとしているとのことであり、その内容によってモニタリング・ヒアリングの内容が一定程度確認できるとのことであった。しかしながら、売却チェックシートの再提出に反映されない「状況報告」「進捗状況の理由」の説明や、これに対する意見交換の内容は、やはり事後的に確認・検証できないものである。</p> <p>用地 PT による進捗管理が充実したものとなるよう、正確な資</p>

		料作成とともに議事録などの議論内容・意見交換内容の記録化を行うことを検討されたい。
① 意見 11 ・ ② 意見 12	①契約管財局 ②契約管財局	<p>① 契約管財局は、各所管局の未利用地等利活用のノウハウ充実に努められたい。</p> <p>② 契約管財局は、商品化作業のうち一定の手続的事項・専門的事項を一括して処理する専門部署の創設の必要性について、全市的な検討課題として問題提起されたい。</p> <p>各所管局においては、それぞれの事業特性から未利用地等の利活用・商品化についてノウハウに差があることは否めない。特に、未利用地等案件が少ない区役所においては、現場の声として、地元調整など区役所が行うべき事項は区役所が行うとして、アスベスト調査や土壌汚染調査など一定の固定化されたノウハウが必要な事項については、これを集中的に取り扱う専門部署が設立されると良い旨の意見があった。</p> <p>未利用地利活用は、そのノウハウの差によって進捗にも影響が出るものと思われる。別表1と別表2を比較したとき、令和3年7月末時点の未利用地等の件数のうち平成18年度から登録が継続している案件の割合については、所管局によりばらつきがみられた。さらには、消防局や区役所など、5年以上処分及び活用の実績がない所管局が複数存在していることも詳細データの確認により明らかとなっており、各所管局のノウハウ不足がその原因の一つである可能性も考えられる状況にある。</p> <p>まずは売却に不慣れな所管局に分かりやすくノウハウ提供を行う手段を検討するべきではあるが、一定の機械的・手続的事項や、境界確定、土壌汚染調査、埋設物調査、アスベスト調査等の技術的・専門的事項については、専門部署において集中的に処理を行うべく、大阪市として新たな組織体制を構築することを検討されたい。これは、現在の契約管財局の人員及び組織体制において、各所管局にて暗礁に乗り上げている案件を全て契約管財局に管理替えすることを求めるものではない。あくまでも全市的な検討課題として、滞留案件処理の抜本的解決策の一つとして、専門部署設立という組織変更を伴う施策を検討されたいというものである。</p> <p>契約管財局は、令和3年7月31日時点の未利用地等573件のうち、平成18年度より未利用地登録が継続している案件が291</p>