

		件（処分・活用が困難な継続保有地やコミュニティ広場等として活用中である土地を除いても 169 件）存在することを重く受け止め、全市的な検討課題として、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問題提起されたい。
--	--	--

3 契約管財局所管の継続賃貸地の管理について

① 指 摘 16 ・ ② 指 摘 17	①契約管財局 ②契約管財局	① 契約管財局は、その所管する継続賃貸地について、滞納・不法占拠案件に関し、処理要綱に定められた既定の手続を遵守されたい。 ② 契約管財局は、連帯保証人への請求を徹底されたい。 契約管財局の賃貸地グループが管理する継続賃貸地について、賃料滞納案件への対応につき、処理要綱では滞納月数に応じて、督促状の発布、呼出し、支払督促申立てを行うこととされている。しかし、督促については要綱どおり行われているものの、呼出や支払督促申立てなどについては、要綱どおりの手続は遵守されていなかった。契約管財局によれば、賃貸地の土地賃料の滞納案件の債権回収にあたっては、他の債権回収と異なり、債務者が所有する借地権付建物の売却による売却益で未収金の全額回収が可能であることから、時機を慎重に勘案し交渉を実施しているとのことであったが、そうであれば、現実的な要綱を再構築すべきであると考えられる。 また、処理要綱上、連帯保証人に対する対応について具体的な指針が明記されていないため、個別の滞納案件について連帯保証人が存在するにもかかわらず、当該連帯保証人に対する催告や訴訟等がなされていない案件が存在した。連帯保証人の存在は未収金回収のための重要な担保であり、請求を徹底されたい。新民法施行後に契約を更新した案件については、極度額設定の上で、滞納発生の際には連帯保証人への請求を徹底する体制を整えているとのことであるが、新民法施行以降に契約更新ができていない滞納案件についても、直ちに連帯保証人の有無を確認し、公序良俗に反せず、また権利濫用に該当しない範囲で、請求を徹底されたい。
指 摘	契約管財局	契約管財局は、継続賃貸地の賃料について、時効管理を徹底されたい。

18		滞納賃料について、時効が完成していると思われる案件が散見された。滞納者より時効の援用がない限り不納欠損処理をすることはないとのことであるが、一度、時効完成の件数・金額を洗い出した上で、具体的な対応を検討し、また将来に向けて時効完成をさせないための管理体制を構築されたい。
指 摘 19	契約管財局	契約管財局は、滞納賃料の充当方法について、統一的なルールを策定されたい。 令和元年度までは、複数回賃料を滞納している滞納者に対して、年に一回、全納付書を一括して送付し、どの滞納分から優先して支払いを行うかは滞納者の判断に委ねられていたとのことであった。令和2年度より、上記の年に一度の滞納分の納付書の送付は、金額をまとめた上で1通のものとして送付するようになっているとのことであるが、これを受けて分納を申し出る滞納者に対しては、滞納者より具体的な希望がない限り、「古いものから充当していく」という合意を取り付けた上で、過去の滞納分から充当をしているとのことである。 時効管理の面からは可能な限り過去の滞納分より支払いをさせるべきであり、この点についての改善はみられるが、延滞損害金の観点から納付者間の不公平を生じさせている可能性がある。納付者間の不公平を生じさせないよう、統一的な充当方法について、具体的なルールを策定すべきである。
指 摘 20	契約管財局	契約管財局は、記録の適正な管理を徹底されたい。 継続賃貸地の各案件について、ファイリングの有無の違い、ファイルの番号ミス、ファイルの中の資料の順序の違い、交渉記録カードの作成の有無、キャビネットの番号との整合が取れていないケース、別事件の資料が混ざっているケースなどが散見された。管理マニュアルを作成するなど、工夫をされた上で、記録の適正な管理を徹底されたい。

4 不法占拠案件の処理について

意見 13	契約管財局	契約管財局は、各所管局が管理する市有地の境界を把握し、必要に応じて現況確認を行い、越境その他不法占有の発見に努め、取得時効の成立により大阪市が市有地を喪失することがないよう
----------	-------	---

		う具体的な対策を検討されたい。 市有地が時効取得されることがないように対策を行うことは必須であり、管理コストと取得時効の成立防止の均衡の観点からすれば、短期間のサイクルで現況確認を行うことは現実的でないとしても、各市有地について年度内に 1 度ないし数年度に 1 度は、現況を確認し、不法占有の有無を確認すべきであり、その前提として、現況確認を行う毎に、実施日、その内容等を記録化することが必要である（なお、これは数年度に 1 度現況確認すれば十分という趣旨ではなく、取得時効の成立を防止するため、一つのメルクマールとして示しているに過ぎず、現況確認は必要に応じて、適宜行うべきであることは当然である）。
指 摘 21	不占 PT	不占 PT は、取り扱う案件の基準を明確にされた上で、各所管局に周知徹底されたい。 所管局への実査において、基礎や室外機等の越境があり、又はその可能性がある物件であるにもかかわらず、不占 PT で管理されていないものが散見された。 その結果、不法占拠の実態が網羅的に把握されておらず、不法占拠案件には判明していない暗数が存在すると考えられる。 大阪市不法占拠物件処理事務の指針によれば、不法占拠とは「正当な権原に基づかず、建物や工作物等により市有地を占有している状態」をいう旨定義がされている。そして、一般に土地の工作物とは「土地に接着して人工的作業をなしたるによりて成立したるもの」をいう等と定義されており、かつ土地の接着性についても緩やかに解されているところ、基礎や室外機等の越境が認められ又はその可能性のあるものについては、不法占拠に該当すると考えることができ、そうであれば、不占 PT において管理されなければならないことになる。しかしながら、不法占拠の定義が各所管局によって異なっているように思われる。 不占 PT が不法占拠物件を把握する上では、各所管局が調査を行い、これを不占 PT に適切に報告することが前提となることから、不占 PT が把握していない不法占拠物件につき、その不法占拠状態が継続し、時効取得が認められる可能性が存在していることが懸念される。 そこで、不占 PT にて進捗管理すべき案件については、少なく

		とも各所管局に対して再度不法占拠の定義又は解釈指針を定め、かつ周知する等して、同 PT が適切に不法占拠案件の進捗管理ができる仕組みを整備されたい。
指 摘 22	不占 PT	不占 PT は、境界が未確定（A 区分）の土地及び誓約書の作成等不法占拠者との間の交渉妥結後（C 区分）の土地についても、不占 PT 会議を通じて適切な進捗管理をされたい。 不法占拠物件は、管理主体となっている所管局においてそれぞれ処理されているところ、不占 PT は、各所管局に対し、当該不動産が不法占拠に至った経緯、処理状況、今後の作業目標等を報告させ、大阪市の全不法占拠物件を一覧化している。そして、全不法占拠物件を、A 区分（境界確定前の状態の物件）、B 区分（境界確定後誓約書作成等不法占拠者との間の交渉妥結前）、C 区分（誓約書の作成等不法占拠者との間の交渉妥結後）の 3 つに類型化して、その進捗管理を行っている。 このうち B 区分に属する不法占拠物件については、不占 PT 会議において議題として取り上げ、同会議体で各所属の取組みの妥当性を検証し、かつ今後の不法占拠解消方針の検討を行う等して積極的な議論を行い、これを議事録化している。他方で、A 区分及び C 区分に属する不法占拠案件については、不占 PT 事務局が各所管局との間で進捗を確認するに留まっており（この場合、議事録等は作成されないこととなっている。）、当該区分に属する案件が不占 PT 会議で議題化するのには、各所管局からの申出があった場合その他特別な事情がある場合に限られている。 A 区分に属する不法占拠案件の中には、各所管局で境界確定に時間を要する等各所管局のみで対応が困難な事案もあるのか、十数年以上境界確定ができていないものもある。また、C 区分についても、不法占拠者から誓約書を取得して以降相当期間経過しているにもかかわらず、いまだ不法占拠案件として残存しているものもあり、不法占拠の解消の見通しが立たないことが懸念されるところである。 不占 PT としては、少なくともこのように処理に時間を要している状況にある不法占拠案件については、A 区分又は C 区分であっても、B 区分に準じて不占 PT 会議で議題化し、積極的な進捗管理を行うべきと考える。 そこで、不占 PT においては、B 区分のみならず、A 区分又は

		C 区分のうち、一定以上の処理期間を経過したものについては、各所属の取組みの妥当性を検証し、かつ進捗管理をされたい。
① 意見 14 ・ ② 意見 15	①不占 PT ②不占 PT	① 不占 PT は、誓約書の作成又は売却以外の方法による具体的処理方針を策定されたい。 ② 不占 PT は、不法占拠案件の進捗状況に応じて、弁護士等の専門家による督促等を積極的に行われるよう、各所管局に指導されたい。 大阪市不法占拠物件処理事務の指針によれば、大阪市は、不法占拠物件の処理について、不法占拠者に対して不法占拠物件を自主的に撤去させることを原則とし、交渉により不法占拠物件の撤去を要請することとしている。さらに大阪市は、不法占拠者による所有権等の時効取得を防止するため、不法占拠者から不法占拠している土地が市有地であることを認め、不法占拠を解消する旨の誓約書を徴取し、また誓約書を徴取した日から 10 年経過するまでに不法占拠が解消されない場合には、個々の事案により、再度誓約書を徴取するなどの運用を採用している。 しかしながら、誓約書を作成しただけで不法占拠状態が解消されるわけではなく、実際に誓約書作成後も長期間にわたり不法占拠状態が継続している案件も散見される。 契約管財局においては、大阪市不法占拠物件処理事務の指針の内容につき、誓約書の取得と合わせて、長期間不法占拠状態を継続させている不法占拠者に対しては、書面による督促を行い、場合によっては専門家名義による内容証明送付等の手続を行う等、柔軟な措置を講じることができるよう記載への改訂を検討されたい。 なお、現行の大阪市不法占拠物件処理事務の指針によれば、処理方針について「① 不法占拠されている市有地が公用、公共用目的を有するなど、本市が事務事業を行う上で必要な土地である場合」「② ①以外の場合」「③ その他」というような場合分けがされ、「③ その他」の場合の処理として誓約書の提出を拒否する場合や建物を占有することによって市有地を不法占拠しているような場合には、弁護士等の専門家の意見を聴取し、法的措置なども検討する旨示している。しかしながら、このような処理は①②いずれの場合にも検討されてしかるべき内容である。したがって、①②いずれの場合であっても「弁護士等の専門家の意見

		を聴取し、法的措置なども検討する」ことを明記すべきである。
① 意見 16 ・ ② 意見 17	①都市整備局 ②契約管財局	① 都市整備局は、不法占拠案件について、法的手続を含めて対策を検討されたい。 ② 契約管財局は、不法占拠案件について、一定期間内に誓約書の取得の目処が立たない案件については、法的措置を含めて対応するよう指導されたい。 都市整備局が管理する不法占拠案件において、長期間にわたって売却や占有物の撤去などの交渉を継続しているが、占有者が協議、売却、又は撤去に応じる意思がないため不法占有状態が長期にわたっており、かつ、賃料相当損害金も支払われていない案件が複数見られた。かかる案件は、もはや交渉を継続することが不法占拠の解決に資するものと思われないにもかかわらず、法的措置が講じられないまま長期間を経過している。 ついては、都市整備局は、交渉を継続しているものの、一定期間内に進展が見られない場合は、法的措置を講じることを含めて、方針を再検討されたい。 また、現在、不法占拠案件のうち軽微なものについては誓約書の取得により対応することを基本としているが、その程度の誓約書であれば、通常、正当な相手方との交渉に着手してから半年以内で取得することが可能であると思われる。また、売却を前提とした交渉などであったとしても、相手方がそもそもそのような意向を有していない場合や交渉に応じる意思を有していない場合は、一定期間以上説得を続けても実効性に乏しい。 このように交渉の実効性が乏しいと判断されるに至った場合には、不法占拠案件の進捗管理をおこなう不占 PT において次の方針を検討すべきにもかかわらず、処理期間についての基準が制度上明確でないため、漫然と各所属で交渉が継続されている可能性がある。 したがって、契約管財局は、一定の標準処理期間を設けた上で、それを経過しても進捗がない案件については、区分のいかんにかかわらず不占 PT で議論をするようにされたい。その上で、交渉が進まない案件については、誓約書取得に固執することなく、法的措置を講じる等、別の処理方針を検討するように指導されたい。
①	①不占 PT	① 不占 PT は、不法占有案件の事件記録を適切に作成、管理さ

指 摘 23 ・ ② 意 見 18	②不占 PT	れたい。 ② 不占 PT は、過去の事例の蓄積から、ノウハウの共有をなされたい。 不法占拠案件については、実査を行った所管局すべてが事件ごとに事件記録をデータ上又は紙媒体で作成しているが、案件によっては、不法占拠者との間の交渉状況に関する報告書が適切に作成されていない事案があった。 不占 PT においては、誓約書作成以降の交渉記録作成を徹底するよう、各所管局に周知されたい。 また、不法占拠物件は、管理主体となっている所管局においてそれぞれ処理されているところ、不法占拠状態の解消に至った案件につき、その具体的解決手法が各局へ共有されていない。 不占 PT においては、適切に作成、管理された事件記録を材料として、過去の成功事例を集約した事例集を作成する等して、不法占拠解消事案をまとめられたい。
意 見 19	不占 PT	不占 PT は、不法占拠者のうち長期間にわたって不法占拠状態を継続させている者に対しては、賃料相当損害金の請求を行い又は書面によりその可能性があることを通知等することも、不法占拠解消の手段のひとつとして積極的に検証されたい。 大阪市は、不法占拠の程度がにじみ出し程度のごくわずかなもので、損害金の徴収に要する労力・費用と得られる利益を比較考量して、「債権金額が少額で取立てに要する費用に満たないと認められるとき」に該当し、かつ占有者が越境を認め誠実な対応で誓約書を提出しているなどの事実関係において、損害金を請求することが「著しく不相当である」と判断できる場合は、賃料相当損害金の請求を行わないこととしている（ただし、不法占拠物件の占有面積が大きく高額の賃料相当損害金が見込まれるもの、悪質な占有、社会的影響度が大きいものと各所属において判断したもの又は訴訟提起したものについてはこの限りではない。）。当該運用は、「はみだし自動販売機事件」の最高裁判決（最高裁平成16年4月23日判決）を踏まえた弁護士見解をもととしている。結果として、大阪市は不法占拠案件解消のための手段として、長期不法占拠者に対する賃料相当損害金の請求をし、又は請求の可能性を示唆したりすることは行っていない。

	当該弁護士見解は、一定の要件を充足した場合には、賃料相当損害金を請求せずとも違法ではない旨述べるものの、賃料相当損害金を請求することを禁止ないし回避すべき旨述べたものではない。賃料相当損害金の請求は、不法占拠者に対して早期の不法占拠物の自主撤去等、不法占拠状態の解消を促す方法として有効である。 不占 PT は、不法占拠者のうち長期間にわたって不法占拠状態を継続させている者に対しては、賃料相当損害金の請求を行い又は書面によりその可能性があることを通知等することも、不法占拠解消の手段のひとつとして積極的に検証されたい。
--	--

第3部 総括意見

1 本監査の中心である未利用地等の有効利用について

(1) まず、「売却や転活用可能な土地」の選定について、調査により、以下の点が判明した。

- ・公用廃止手続・未利用地等への登録手続へ移行するか否かは、当該土地を実際に管理する各所管局が第一次的に判断していること
- ・公有財産の総括局である契約管財局ないし用地 PT が当該第一次判断の適否をチェックできる体制となっていないこと

サンプリング調査においては、公用廃止手続について、商品化の過程や隣地所有者より購入希望があつて初めて公用廃止手続が行われていないことが判明していたり、行政目的による土地の使用が終了してから10年以上も公用廃止が行われていない案件が存在することが明らかとなった。未利用地等の登録についても、同様の状況が発生している可能性も否定できない状況にある。サンプリング調査においては、各所管局が意図的に公用廃止手続や未利用地等への登録を避けているものは見受けられなかったが、監査人としてはそのような事態も生じかねない状況であることに問題があると捉えた。「一元的管理」の前提として、「売却や転活用可能な土地」を統一的ルールのもと十分に掘り起こすべく、漏れがゼロとなるよう具体的な施策を講じられたい。

(2) 次に、各所管局による商品化・事業化及び用地 PT による進捗管理について、監査人は、用地 PT によるモニタリング資料及び売却チェックシートを中心に調査を行った。

商品化の促進については、用地 PT による年3回のモニタリングの他、契約管財局による個別案件へのフォローやノウハウ共有などが行われている。しかしながら、全体的な進捗状況や、個別の TODO 事項の履践状況、その他売却チェックシート等の記載の充実に関して、各所管局によるばらつきが生じている状況にあった。インフラや公営住宅などを管理する所管局以外の所管局は、市民サービスという本来的業務の傍らで不動産管理（未利用地等については処分・活用）を行うことを余儀なくされており、人員・ノウハウの両面において不動産管理を迅速かつ的確に行うキャパシティを有しておらず、その結果として商品化作業が滞留したり、当初定められたスケジュールどおりに TODO 事項が消化されない状況も散見された。

市政改革マニフェストの制定から約15年が経過し、インセンティブ制度などにより各所管局における売却処理が進む中、「売りにくい案件」の処分が滞留してきていると考えられ、これまでの「各所管局が主導し、用地 PT ないし契約管

財局が進捗確認及び技術的フォローを行う」という手法を見直すことを積極的に検討されたい。そして、「売りにくい案件」となっている要因が、利活用方針の判断の困難性や地元調整の面からの商品化の困難性だけでなく、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な知見を要する問題に対し、機動的な対応をすることが人的又は技術的にできないことにある場合には、契約管財局が主導して、そのような売却困難・長期滞留化案件を集約し、商品化や売却に専門特化した専門部局を創設するという発想をぜひ検討されたい（各所管局にて速やかに売却できるものは、引き続き各所管局で対応することにて何ら問題はない。）。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引き上げて一括管理することを求めるものではなく、全市的な方針策定・体制変更の検討を進めるべきではないかという問題提起として捉えていただきたい。このような体制を整えている地方公共団体は他に例がないかもしれないが、大阪市が全国に先駆けてこれを推進することも視野に入れていただきたいと考える。

その前提として、公用廃止時期及び未利用地等の登録時期が一元的に管理されていない点について述べておく。公用廃止時期や未利用地等の登録時期については、毎年更新・公表されている未利用地活用方針一覧表に記載がなく、例えば「登録後 5 年以上」「登録後 10 年以上」「登録後 15 年以上」「公用廃止から 20 年以上」といった経過年数ごとの案件数が全体像として把握されていない現状が確認された。監査人が特定案件の公用廃止時期及び未利用地等の登録時期を確認するには、各案件の個別資料（公用廃止決裁資料や売却チェックシート）を確認するほかなく、経過年数ごとの案件数を即座に把握することは不可能であった。

大阪市としては、ノルマ・目標として設定された年度ごとの「売却金額」の到達に重きを置いており、長期に亘る滞留案件の総数を網羅的に把握して対策を検討するということがこれまで行われていなかったものである。

「長期にわたる滞留案件の精査」「暗礁に乗り上げている原因の精査」は急務であると考えられる。公用廃止時期及び未利用地等登録時期からの経過年数ごとに案件を分類し、長期滞留案件については、その原因を個別に探求し、その原因ごとの更なる一元的対応を行うことが必要であると考えられる。また、上記のとおり、例えば「登録後 5 年以上」「登録後 10 年以上」「登録後 15 年以上」「公用廃止から 20 年以上」といった経過年数ごとの案件数を把握した上で、所管局ごとに必要な範囲で市民へ公開することは、市民の視点から見て重要な事項であると考ええる。

今回の監査の過程において、未利用地等の登録と一括進捗管理が始まった平成 18 年度から根雪のように登録が継続してしまっている案件が、令和 3 年 7 月

31 日時点の未利用地等 573 件のうち、291 件（約 66 万㎡・評価額約 939 億円）を占めていることが判明している。大阪市によれば、そのうち 26 件は処分・活用が困難な土地として継続保有地とされており、また 96 件はコミュニティ広場等として活用中であるとのことであるが、これらを除いたとしても 169 件（約 21 万㎡・評価額約 463 億円）もの案件が約 15 年の間具体的な処分や活用に至っていないことになる。本監査を機に、目標設定の視点を「売却金額」や「処分件数」だけでなく、「長期にわたる滞留案件の精査」「暗礁に乗り上げている原因の精査」にも向けていただくことを強く求めるものである。

- (3) 未利用地の売却及び事業化（定期借地等によるものを含む）の推進については、上記（1）（2）に述べたような新たな制度設計や積極的な所管替えなどについて、公有財産の総括局である契約管財局の更なる強力なリーダーシップの発揮が望まれていると考える。大阪市財産規則第 4 条にて具体的に定められた権限からすればこれが可能であると考えられるし、また契約管財局が求められている責務でもあると考えられる。繰り返すが、令和 2 年度までの全市的取組みによる売却促進の成果は当然に評価に値するものであり、本意見は、その次なるステップとして、契約管財局主導での具体的な施策ないし方針策定を行うべき時期に来ているのではないかとの問題提起であると捉えていただきたい。

大阪市の市有地は全国の中でも資産価値が高いものが多いことは明らかであるが、各未利用地案件において、「処分が 1 年遅れた場合の固定資産税・都市計画税の逸失利益がどの程度となるか」「定期借地による事業化が 1 年遅れた場合の賃料収入としての逸失利益がどの程度になるか」を、具体的に念頭に置いて、今後も更なる利活用の推進に努められたい。本監査においては、利活用の遅延による逸失利益を具体的に試算することはしなかったが、滞留案件について過去の逸失利益を具体的に試算することは、上記（1）（2）に述べた新たな制度設計等の参考となるものと思料されるため、一度具体的に検討をされたい。

2 未利用地等以外の「市有地の賃貸」の業務の適正、及び不法占拠対策の業務の適正について

- (1) 未利用地等以外の「市有地の賃貸」については、契約管財局所管の「継続賃貸地」をサンプルとして調査を行った。賃料の回収に着眼をしたが、過去 5 年間は毎年度 96%を超える現年度徴収率を保ち、滞納繰越分についても早期に回収をすべく努力を継続しているものと捉えられた。しかしながら、滞納繰越総額は、平成 28 年度の約 5070 万円から令和 2 年度の約 6730 万円まで、毎年増加を続けている。滞納者本人に対する督促と分納誓約を主として回収業務を行ってきたが、連帯保証人への請求、裁判上の支払督促の利用、明渡し請求訴訟等のさらに踏み込んだ回収施策を検討されたい。契約管財局所管の継続賃貸地の

賃料に関する滞納整理業務については、特に時効管理の視点が乏しいと捉えており、一度消滅時効完成の件数・金額を洗い出し、その規模を全体として把握すべきであるとする。その上で、時効完成前に機械的に支払督促を申し立てるなど、具体的な対応を検討されたい。

- (2) 不法占拠対策について、個別案件の進行については上記(1)と同様に法的手続等を効果的に利用することを積極的に検討されたいと考えるが、そもそも「一元的管理の徹底」について公用廃止手続・未利用地等への登録手続と同様の問題を抱えている点を改めて述べておく。

第一に、各所管局が不法占拠を認識していながらも不法占拠案件として不占PTによる進捗管理の対象とされていない案件が散見されている。現状、不占PTによる一括進捗管理の対象に暗数が生じている状態であり、その程度も不明な状況にあるため、早急に対応を検討されたい。

第二に、そもそも不法占拠の実態を把握できていないことから取得時効の完成・援用に至ってしまったケースがあったことが調査において判明した。不法占拠状態は、市民の貴重な財産である市有地を不当に侵害され、また喪失するリスクにさらされているものであり、行政財産・普通財産を問わず、また使用状況を問わず、境界に関する現況確認と報告につき、契約管財局又は不占PTが主導して、徹底したルール作りを行われたい(すぐに全件を確認すべきというものではなく、取得時効が完成しないよう少なくとも数年に一度は使用状況を確認するような計画を立てられたいというものである。)

3 最後に

以上のとおり、本年度の包括外部監査は、未利用地等の利活用、土地の貸付、及び不法占拠対策について、現行制度に照らした問題点、及び現行制度自体の問題点に着目して行ってきた。

しかし、監査の過程にて契約管財局との意見交換を重ねる中で、未利用地等の処分・活用の方針につき、監査人として考察した点があるため、最後に以下のとおりコメントを述べておく。都市戦略に関わる部分であり、あくまでも監査意見ではないが、今後の大阪市の不動産政策にかかる多角的視点からの議論の活性化を願い、外部監査人としての視点を提供するものである。

前述のとおり、未利用地等の処分・活用は、大阪市の危機的な財政難に対応するための「税外収入の確保」、すなわち財源補填施策として位置づけられ、市政改革の柱として具体的に取り組まれてきた。そのため、即時に財源補填が実現できる「売却」が最優先の方針として定められ、市政改革の各段階においても「売却総額」が具体的な目標として掲げられてきた。要するに、「売却ファースト」というべき徹底した売却促進施策により、「売却額」という目に見える結果を出すことが

求められ、その結果、平成 19 年の市政改革基本方針策定後、令和 2 年度末までの間で、合計 965 件、面積にして約 252 万㎡、金額にして約 3233 億円の売却を実現してきたものである。この取組みが、大阪市の財源補填に大きく貢献をしてきた面は、敢えて語るまでもない。

しかしながら、ピーク時には 3 か年（平成 23 年度～25 年度）で年間平均約 90 件、約 33 万㎡、約 326 億円に上っていた売却実績が、直近 3 か年（平成 30 年度～令和 2 年度）では、年間平均約 52 件、約 10 万㎡、約 137 億円にとどまっている。一定の流動性は保っているものの、「売りやすい土地」の売却が進んだ結果、全体として換価価値の低い土地の売却、商品化困難な土地の売却へとシフトし、「売却ファースト」の施策には、効率面・実績面の両面で陰りが見え始めている。また、未利用地の売却促進が財政収支不足に対応する形で実施されてきたものであることからすれば、今後の財政状況に応じて、売却促進と保有継続のバランスの維持を常に念頭に置かなければならない。

監査人は、公有財産の総括局である契約管財局からの聞き取り等の監査過程で、一度売却をしてしまうと取り戻すことが困難な土地について、目前の利用計画が無くとも、また商品化に関して法的・物理的な支障が存在しないとしても、売却をせず、保有を継続すべきとの評価を行うべき案件があるのではないか、との考えを抱いている。

例えば、大阪環状線環内の学校等の跡地など、一定の利便性及び面積を有する土地は、一般的な意味での有効利用の可能性は高く、民間での需要は高いと思われる。さらに、売却のための法的物理的支障は特に存在しないことが多い。しかし、タワーマンションの増加等による中心部の子供増への対応や街づくりの視点等を考慮すると、売却による一時的なキャッシュの確保だけではなく、中長期的な目線でより良い利活用方針を定めていくべきではないかという意見であり、このような視点は今後の政策決定における長期的視点として必要であると考えられる。

監査人として、上記の考え方が全ての市有未利用地に対する基本方針であるというものではない。しかしながら、当該視点は、平成 19 年に未利用地活用方針が策定された際に、併せて決定されている以下の方針に合致するものと考えられる。

「早期の事業化や処分促進など有効活用を図ることが重要であるが、現在の厳しい財政状況の下、当面この状況が続くことも予想されることから、土地の保有の必要性とのバランスを考慮しながら、可能な限り売却に取り組む」
「事業化の目処や保有の必要性を引き続き精査し、未利用地をとりまく状況の変化や財政状況の変化なども考慮しながら、必要な場合には活用方針の見直しを行う」

また、すでに国有財産については、同様の観点から、首都圏・近畿圏をはじめ

として、各地方の経済・行政の中心となる地域に存在する一定規模以上の土地については、個々の土地の特性も考慮しつつ、国が所有権を留保すべき土地を留保財産として定期借地権による貸付けにより活用を図っていくという政策に切り替え、具体的な留保財産の選定基準の策定を進めているものである（「最適利用に向けた未利用国有地等の管理処分方針について」令和元年9月20日財理第3206号参照）。

行政目的での転活用が想定されない土地や価値が下がっていくことが見込まれる土地については、早急な売却が望ましく、この点についてこれまでの売却ファーストの方針を継続すべきであろうことに変わりはない。しかし、中心部の土地、価値上昇が見込まれる土地、規模や立地の面から利用価値が高い土地については、将来の人口分布の想定、行政目的での使用再開の可能性のシミュレーション、代替地確保のコストと保有継続の管理コストの比較、売却により見込まれる代金収入（及び税収増）と定期借地等保有継続により見込まれる税外収入の比較などの財政シミュレーションを細かに行った結果として、外部有識者の意見も取り入れながら、「目前の利用計画が無くとも保有を継続する。」との判断がなされることは、中長期的視点から極めて有益であると思料する。

但し、「個別に保有継続を検討する土地」と「売却を推進する土地」の選別や、具体的利活用方針の判断のために、長期間を費やすべきではない。前述のとおり、判断の遅れ、着手の遅れは、資産価値の高い土地であればあるほど、膨大な逸失利益の発生につながるという点を明確に意識し、各判断におけるルールを明確にしつつ、当該ルールに則ったスピーディーな判断と実行が求められることは忘れてはならない。本報告書において具体的なルール・基準を提示することはしないが、地域別の人口増減のシミュレーション等を積極的に行い、また上記国有財産に関する留保財産の選定基準も参考として、ぜひ大阪市として、検討と議論を深めていただきたい。

最後に、売却以外の成果に関する取りまとめと公表について触れておく。大阪市は、売却処分については毎年の処分結果として「売却代金」を公表している。これは、市民にとっても分かりやすい成果であり、必要な情報開示である。他方で、定期借地等「保有継続」方向での活用については、年間の賃料収入等の成果が一覧整理・公表されていない。これらの情報は市民にとっても重要な事項であるほか、保有継続の経済効果を確認・検証するための有益なデータでもありと考えられる。市民にとって分かりやすい成果としての売却処分の実績と違い、定期借地等による保有継続の実績は一定の説明が必要であるが、上記のように大阪市として「保有継続の必要性」を検討・議論するにあたり、その実績と効果（「現時点での売却益＋税収」＜「賃料収入＋将来の売却益」等）を市民や議会へ示すことは、多角的視点からの議論の活性化、ひいては大阪市としてのより戦略的な不動産施

策へとつながるものと考えられ、この点もぜひ積極的に検討されたく、監査人として推奨することとする。

以上

