

令和3年度

包括外部監査の結果報告書

大阪市包括外部監査人

弁護士 浦田 和栄

＜本報告書の記載内容に関する留意事項＞

1. 報告書中の試算・推計の数値・金額

報告書中の監査人による試算・推計の数値・金額は、市から監査人に提示のあった資料及び説明をもとに記載したもので、その数値・金額の正確性を保証するものではない。

2. 報告書中の表やグラフ

報告書中の表・グラフ・図は、特に記載したものを除き、市から入手した資料である。

3. 端数処理

報告書中の表の合計は、端数処理の関係で、総数と内訳の合計とが一致しない場合がある。

目次

第1編 監査の概要	1
1 監査の種類.....	1
2 選定した特定の事件.....	1
(1) 選定した特定の事件.....	1
(2) 特定の事件を選定した理由.....	1
(3) 包括外部監査の対象及び監査対象部署.....	3
(4) 本年度監査の主軸.....	4
(5) 包括外部監査対象期間.....	4
3 監査の方法.....	5
(1) 監査の視点・着眼点.....	5
(2) 主な監査手続・監査の手法.....	6
4 包括外部監査人補助者.....	7
5 包括外部監査実施期間.....	7
6 利害関係.....	7
7 定義等.....	7
第2編 大阪市における公有財産の管理体制	9
第1 公有財産の概括的説明	9
1 公有財産という概念.....	9
2 行政財産と普通財産.....	9
(1) 行政財産.....	9
(2) 普通財産.....	10
第2 大阪市における財産管理についての規律と運用	13
1 大阪市における公有財産の管理者.....	13
(1) 行政財産の管理者.....	13
(2) 普通財産の管理者.....	14
(3) 管理者としての権限と責務.....	14
2 総括者としての契約管財局長の存在.....	14
3 管理者と契約管財局の関係.....	15
4 契約管財局の組織体制.....	16
(1) 組織図.....	16

(2) 人員配置	17
5 行政財産の普通財産への転換と、「管理」事務の引継ぎ	18
(1) 公用廃止の意義及び必要性	18
(2) 公用廃止手続と管理主体のフローチャート	19
(3) 各フローにおける判断方法	19
6 小括	25
第3編 大阪市における土地の有効活用のための取組み	26
第1 取組みの全体像	26
1 土地の有効活用の必要性が生じた経緯	26
2 大阪市土地流動化委員会の発足と未利用地の策定	26
3 資産流動化プロジェクトチームとしての用地 PT の発足	27
4 貸付制度の整備	28
5 不占 PT による不法占拠案件への対応	28
6 不動産有効活用のための諮問機関等の存在	28
(1) 大阪市土地活用等評価委員会	29
(2) 大阪市不動産評価審議会	29
(3) 未利用地処分促進等検討会議	29
第2 未利用地等	30
1 未利用地等について	30
(1) 未利用地等の意義	30
(2) 未利用地等の活用方針の類型	30
(3) 未利用地活用方針一覧表及び未利用地に関する情報公開の状況	33
2 売却促進のための制度（インセンティブ制度）	35
3 用地 PT による未利用地等の処分及び転活用の進捗管理	36
(1) 概要	36
(2) 用地 PT による進捗管理	36
4 公有財産の「管理」と未利用地等「進捗管理」との関係	37
5 未利用地の売却	37
(1) 地方自治体の契約制度	37
(2) 大阪市における未利用地の売却方法	38
6 小括	38

第3 市有地の貸付	38
1 はじめに	38
2 公有財産の貸付の制度概要	39
(1) 貸付の可否について	39
(2) 随意契約による貸付	41
(3) 貸付期間	42
(4) 貸付料の設定	44
(5) 賃料の減免	45
3 大阪市における貸付による収益確保の努力	46
(1) 未利用地の貸付による活用（定期借地）	46
(2) 未利用地の定期借地契約による活用のメリットとデメリット	46
(3) 市有地定期借地制度運用ガイドライン	48
4 賃料未払への対応	48
(1) 徴収方法	48
(2) 契約解除	50
(3) 時効への対応	50
(4) 滞納賃料の回収手法としての名義書換及び同時売却	51
5 小括	52
第4 大阪市における市有地の不法占拠対策について	52
1 はじめに	52
2 不法占拠対策の沿革	53
(1) 大阪市不法建造物等処理対策委員会の設置	53
(2) 設置目的	53
(3) 大阪市不法建造物等処理対策委員会の実績	53
(4) 大阪市不法建造物等処理対策委員会の廃止	54
(5) 不占 PT の設置	54
3 不占 PT について	54
(1) 設置目的（不法占拠処理プロジェクトチーム設置要綱第1条）	54
(2) 所掌事務（不法占拠処理プロジェクトチーム設置要綱第2条）	54
(3) 各所管局との連携	54
(4) 不法占拠案件の区分	55

(5) ホームページでの公表	55
4 不法占拠案件への対処方法（大阪市不法占拠物件処理事務の指針）	55
(1) 概要	55
(2) 基本方針	55
(3) 具体的な処理方法	56
(4) 不法占拠処理における賃料相当損害金の取扱いについて	60
5 小括	61
第4編 取組み実績	62
1 未利用地等の処分・活用	62
(1) 売却の実績の推移	62
(2) 売却以外の活用実績の推移	62
2 契約管財局「管理」の継続賃貸地について	63
(1) 賃料フローチャート	63
(2) 現年度における賃料徴収実績の推移	64
(3) 賃料未収繰越総額の推移	64
(4) 口座振替登録件数	64
3 不法占拠案件の推移	65
第5編 監査の結果及び意見	66
第1 公用廃止手続及び普通財産の管理主体について	66
1 公用廃止手続について	66
指摘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。	66
指摘2 契約管財局は、全ての行政財産について、所管局に定期的に使用状況・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。	66
2 管理主体の決定について	67
指摘3 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。	67

意見 1	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。	68
意見 2	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 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。	68
意見 3	契約管財局は、普通財産の管理主体について、こども青少年局所管未利用地 No.1913「もと東田保育所」、No.1632「もと津守幼稚園」などを例に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。	69
意見 4	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。	69
第 2	「未利用地等」の分類と、具体的利活用の進行について	71
1	分類・登録について	71
指摘 4	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。	71
指摘 5	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。	71
指摘 6	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。	72
2	「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	72
指摘 7	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。	72
指摘 8	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。	72
指摘 9	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。	73

3 より有効な市有地の利活用に向けて	74
意見 5 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。	74
意見 6 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。	74
意見 7 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。 75	
意見 8 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。	76
指摘 10 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。	76
指摘 11 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。	77
意見 9 契約管財局は、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、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。	78
意見 10 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。	78
指摘 12 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。 79	
指摘 13 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事がないように対策を 行われたい。	79
指摘 14 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。	80

指摘 15	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。	80
意見 11	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。	81
意見 12	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。	81
第 3 契約管財局所管の継続賃貸地の管理について		82
指摘 16	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。	82
指摘 17	契約管財局は、連帯保証人への請求を徹底されたい。	82
指摘 18	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。	82
指摘 19	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。	83
指摘 20	契約管財局は、記録の適正な管理を徹底されたい。	83
第 4 不法占拠案件の処理について		84
意見 13	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に具体的な対策を検討されたい。	84
指摘 21	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。	84
指摘 22	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。	85
意見 14	不占 PT は、誓約書の作成又は売払以外の方法による具体的処理方針を策定されたい。	86
意見 15	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。	86
意見 16	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。	87
意見 17	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。	87

指摘 23	不占 PT は、不法占有案件の事件記録を適切に作成、管理されたい。	88
意見 18	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。	88
意見 19	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。	89
第 5	総括	91

第1編 監査の概要

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

2 選定した特定の事件

（1）選定した特定の事件

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）特定の事件を選定した理由

ア 行財政改革の必要性

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。

イ 公有不動産の有効活用の必要性と大阪市による取組み

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。

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 1500 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%）

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資産流動化プロジェクト用地チーム（以下「用地 PT」という。）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とされている。

ウ 選定理由

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(1)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。

(3) 包括外部監査の対象及び監査対象部署

ア 対象

市有不動産(主に土地)の管理事務全般を監査対象とする。

イ 監査対象部局

(ア) 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、不法占拠処理プロジェクトチーム(以下「不占 PT」という。)の

リーダーである契約管財局を、主たる対象部局とした。

(イ) 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

(4) 本年度監査の主軸

市有不動産（主に土地）の管理事務全般を対象事項とし、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
- 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

(5) 包括外部監査対象期間

原則として、平成 28 年度～令和 2 年度の間市の市有不動産（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。

3 監査の方法

(1) 監査の視点・着眼点

以下の項目及び着眼点に従い、監査を行った。

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。
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	○公用廃止をした行政財産については契約管財局長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。
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	○「未利用地等」の選定及び分類は、適切に行われているか。 ○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。 ○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。 ○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。 ○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。
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	○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。 ○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。 ○各管理者間で、売却計画・進捗にばらつきはないか。
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・	○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。 ○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。 ○滞納整理事務は公平に行われているか。

契約解除・明渡し等に関する事務	○滞納整理事務は効率的に行われているか。
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	○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。 ○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。
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	○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。 ○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。 ○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、公平かつ合法的に、また効率的に行われているか。

(2) 主な監査手続・監査の手法

ア 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。

イ 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。

ウ 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。

エ 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。

オ 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。

4 包括外部監査人補助者

包括外部監査人を補助させるため、次の者を補助者に選任した。

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

5 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。

6 利害関係

大阪市と包括外部監査人及び補助者との間には、いずれも監査の対象とした事件について地方自治法第 252 条の 29 の規定により記載すべき利害関係はない。

7 定義等

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編 大阪市における公有財産の管理体制

第1 公有財産の概括的説明

1 公有財産という概念

普通地方公共団体の所有に属する財産のうち、不動産、地上権、特許権、著作権など、地方自治法（以下「地自法」という。）第238条第1項に列挙されている財産を公有財産という。

2 行政財産と普通財産

公有財産は、行政財産と普通財産に区分される（地自法第238条第3項）。

(1) 行政財産

ア 定義等

「行政財産」とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいう（地自法第238条第4項）。

- ・「公用」に供する財産（公用財産）とは、普通地方公共団体がその事務又は事業を執行するため直接使用することを本来の目的とする公有財産をいう。

具体例：庁舎、議事堂、試験場、研修所

- ・「公共用」に供する財産（公共用財産）とは、住民の一般的共同利用に供することをその本来の目的とすることをその本来の目的とする公有財産をいう。

具体例：道路、病院、福祉施設、学校、公園など

- ・「供することと決定した財産」（予定公物）とは、未だ現実に公用又は公共用に供されてはいないが、将来、公用又は公共用に供すべきことを決定した財産をいう。

具体例：道路予定地など

イ 行政財産の管理・処分について

行政財産は、自治体の政策実現のために必要な資産として維持管理されるものであるため、地自法第238条の4「第2項から第4項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない」（同

条第 1 項)として、処分や貸付け等利活用の方法に制限が加えられている。

(2) 普通財産

「普通財産」とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう（地自法第 238 条第 4 項）。普通財産は、行政財産と異なり、「これを貸付け、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」（地自法第 238 条の 5 第 1 項）。

なお、同条第 1 項は確認的規定であり、同項に列挙されていない管理処分の形態も当然に許容される。もっとも、地方自治体の財政の健全性の確保を趣旨とする地方財政法第 8 条は、「常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない」と規定していることから、普通財産であっても、漫然と所有し、有用性、効率性の低い状態を維持することは許容されない。

<関係法令抜粋>

●地方自治法

第 237 条（財産の管理及び処分）

- 1 この法律において「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。

第 238 条（公有財産の範囲及び分類）

- 1 この法律において「公有財産」とは、普通地方公共団体の所有に属する財産のうち次に掲げるもの（基金に属するものを除く。）をいう。
 - 一 不動産
 - 二 船舶、浮標、浮棧橋及び浮ドック並びに航空機
 - 三 前二号に掲げる不動産及び動産の従物
 - 四 地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利
 - 五 特許権、著作権、商標権、実用新案権その他これらに準ずる権利
 - 六 株式、社債（特別の法律により設立された法人の発行する債券に表示されるべき権利を含み、短期社債等を除く。）、地方債及び国債その他これら

に準ずる権利

七 出資による権利

八 財産の信託の受益権

2 (省略)

3 公有財産は、これを行政財産と普通財産とに分類する。

4 行政財産とは、普通地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産をいい、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう。

第 238 条の 4

1 行政財産は、次項から第四項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。

2 行政財産は、次に掲げる場合には、その用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、又は私権を設定することができる。

一 当該普通地方公共団体以外の者が行政財産である土地の上に政令で定める堅固な建物その他の土地に定着する工作物であって当該行政財産である土地の供用の目的を効果的に達成することに資すると認められるものを所有し、又は所有しようとする場合（当該普通地方公共団体と一棟の建物を区分して所有する場合を除く。）において、その者（当該行政財産を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該土地を貸し付けるとき。

二 普通地方公共団体が国、他の地方公共団体又は政令で定める法人と行政財産である土地の上に一棟の建物を区分して所有するためその者に当該土地を貸し付ける場合

三 普通地方公共団体が行政財産である土地及びその隣接地の上に当該普通地方公共団体以外の者と一棟の建物を区分して所有するためその者（当該建物のうち行政財産である部分を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該土地を貸し付ける場合

四 行政財産のうち庁舎その他の建物及びその附帯施設並びにこれらの敷地（以下この号において「庁舎等」という。）についてその床面積又は敷地に余裕がある場合として政令で定める場合において、当該普通地方公共団体以外の者（当該庁舎等を管理する普通地方公共団体が当該庁舎等の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該余裕がある部分を貸し付けるとき（前三号に掲げる場合に該当する場合を除く。）。

五 行政財産である土地を国、他の地方公共団体又は政令で定める法人の経営する鉄道、道路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のために当該土地に地上権を設定するとき。

六 行政財産である土地を国、他の地方公共団体又は政令で定める法人の使用する電線路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のために当該土地に地役権を設定するとき。

3 前項第二号に掲げる場合において、当該行政財産である土地の貸付けを受けた者が当該土地の上に所有する一棟の建物の一部（以下この項及び次項において「特定施設」という。）を当該普通地方公共団体以外の者に譲渡しようとするときは、当該特定施設を譲り受けようとする者（当該行政財産を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。）に当該土地を貸し付けることができる。

4 前項の規定は、同項（この項において準用する場合を含む。）の規定により行政財産である土地の貸付けを受けた者が当該特定施設を譲渡しようとする場合について準用する。

5（略）

第238条の5

1 普通財産は、これを貸付け、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。

2～9（略）

●地方財政法

第8条

地方公共団体の財産は、常に良好の状態においてこれを管理し、その所有の目的に応じて最も効率的に、これを運用しなければならない。

第2 大阪市における財産管理についての規律と運用

大阪市における財産の取得、管理及び処分については大阪市財産条例（以下「財産条例」という。）及び大阪市財産規則（以下「財産規則」という。）により規律される。財産条例によれば、大阪市の財産については、市長及び公営企業管理者（財産管理者）並びに教育委員会が、法令、条例又は規則の定めるところにより、それぞれこれを管理することとされている（財産条例第3条）。

1 大阪市における公有財産の管理者

(1) 行政財産の管理者

大阪市が所有する行政財産については、次にいう「局長等」が、その所管事務に係る行政財産の管理を行わなければならない（財産規則第2条）。

局長等：

- ・大阪市市長直轄組織設置条例第1条に掲げる次の組織の長
副首都推進局、市政改革室、ICT戦略室、人事室、都市交通局
- ・大阪市事務分掌条例第1条に掲げる次の組織の長¹
政策企画室、経済戦略局、IR推進局、総務局、市民局、財政局、契約管財局、都市計画局、福祉局、健康局、こども青少年局、環境局、都市整備局、建設局、大阪港湾局
- ・その他
危機管理監、会計室長、消防局長、中央卸売市場長、区長

¹ なお、大阪市事務分掌条例は令和3年11月1日付けで改正されており、「都市計画局」の名称が「計画調整局」へと改められている。もともと、本年度監査は令和2年度の資料を基に実施されているものであるから、本報告書においては、旧称である「都市計画局」の名称を用いることとする。以下同じ。

(2) 普通財産の管理者

大阪市が所有する普通財産については、原則として契約管財局長が管理し、例外的に、局長等又は教育次長は、契約管財局長の承認を得た場合に限り、普通財産を管理することができる（財産規則第3条）。

(3) 管理者としての権限と責務

財産の「管理」（管理行為）とは、当該財産の価値が毀損しないようこれを保存し、財産の価値を実現するためにこれを利用し、又はその財産の価値を高めるためにこれを改良する行為をあわせた行為をいう。

地方公共団体の財産は、いわば住民全体の財産であることから、適正な財産管理を行う必要がある（地方財政法第8条）。

この点、行政財産については、その性質上、所管する所属において直接行政の用に供され、日常管理される。一方、普通財産は行政財産と異なり、直接行政の用に供されないことから、所管する所属において適正に管理していくためには、管理方法を明文化し、運用していくことが求められる。

大阪市は、公有財産のうち普通財産である土地について、現地管理の方法を定めるため基本的な考え方を示すため、現地管理要領作成指針を制定している。

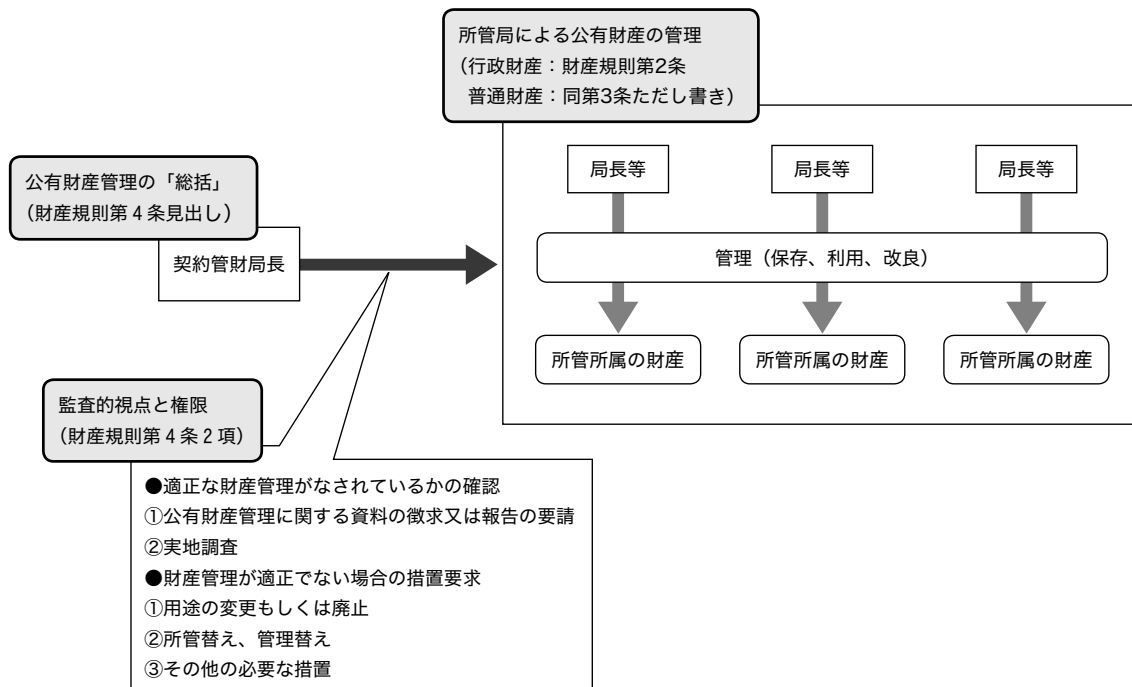
2 総括者としての契約管財局長の存在

契約管財局長は、公有財産管理を総括する立場にあり、公有財産の効率的運用を図り、その取得、管理及び処分 of 適正を期するため、必要な調整を行う義務を負う（財産規則第4条第1項）。この調整を行うため、契約管財局長は、局長等及び教育次長に対し、「公有財産管理に関する資料若しくは報告を求め」、「実地調査を行い」、又は「用途の変更もしくは廃止、所管替え、管理替えその他の必要な措置をなすべきことを求めること」ができる（同条第2項）。

かかる文言からするに、契約管財局長は財産規則第4条第2項の権限を適正に行使し、同条第1項が定める公有財産の効率的運用のための調整を果たさなければならない義務を負うものといえる。すなわち、契約管財局長は、適正な公有財産の管理がなされているか否かについて監査的視点よりこれを総括する立場にあると解するのが相当である。

3 管理者と契約管財局の関係

上記1、2を図解すると、以下のとおりとなる。



※監査人にて作成

4 契約管財局の組織体制

(1) 組織図

令和3年4月1日時点の契約管財局の組織体制は以下のとおりである。

