

の処分、有効活用を促進するため、平成 18 年 9 月に全ての未利用地に関する情報を一元化して、「処分・活用検討地」情報としてホームページを通じて市民に公表した（852 件、約 255 万㎡ 市有地面積の約 4%に相当）。

その後、「大阪市土地流動化委員会」が、平成 18 年 10 月に発足した（現在は廃止）。同委員会は、外部の視点から大阪市の土地流動化の取組みに対して意見具申するため、未利用地等活用方針策定基準を策定するとともに、分類基準に基づき、未利用地を処分検討地、継続保有地、事業予定地に 3 分類するなど土地流動化に関する意見答申を行った。平成 19 年 6 月には、かかる意見書の内容を尊重し、大阪市未利用地活用方針が策定され、公表された。

当初、未利用地活用の取組目標として、平成 18 年度から 28 年度までに全会計で 1000 億円の売却目標が定められ、その後、平成 22 年から平成 30 年度までに一般会計で 1500 億円の売却目標へと変更された。また、これらに加え、平成 28 年度には、市政改革プラン 2.0 の取組期間を踏まえて、処分目処の見直しが行われた。

現在は、令和 5 年度までの売却目標として、各年度 60 億円の売却目標が設定されている。

### 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

大阪市土地流動化委員会の発足及び未利用地の分類作業と並行して、平成 18 年 2 月に策定された「市政改革マニフェスト（市政改革基本方針）」により資産流動化プロジェクトチームとして用地チーム（用地 PT）が発足した。

用地 PT は、市が未利用地の処分及び転活用を公正かつ円滑に促進するにあたり、計画的な売却を継続しつつ、周辺のまちづくりに寄与する観点に留意し、全庁的な取り組みとして有効活用を推進するため、各区局間の情報共有を図るとともに、課題解消に向けての検討や進捗管理を連携して行うこと、及び重要事案の事前調査の実施を目的として設置された（資産流動化プロジェクト用地チーム設置要綱第 1 条）。用地 PT は、契約管財局長をリーダーとし（同要綱第 3 条）、次に掲げる事務を所管することとされた（同要綱第 2 条各号）。

- ・未利用地の「処分検討地」、「継続保有地」及び「事業予定地」への分類基準の策定に関すること。
- ・上記基準に基づく未利用地の分類及び精査並びに進行管理に関すること。

- ・未利用地の処分及び転活用に関わる取組みへの助言に関すること。
- ・未利用地の処分及び貸付にあたり、特例的に大阪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調査に関すること。なお、事前調査を行う事案等については別途定める。

現在、未利用地の処分及び転活用にあたっては、この用地 PT が中心的な役割を担っている。

#### 4 貸付制度の整備

大阪市では、市有地の有効活用方法として、民間に対し、中長期的な市有地の貸付を行っており、これを定期借地制度として制度化している。具体的には、大阪市は、市有地定期借地制度運用ガイドラインが制定し、契約期間開始前の留意事項（契約方式や賃料、保証人、契約書等の定め）、契約期間中の事情変更（定期借地権の譲渡、用途変更、中途解約）、契約期間満了前の留意事項、借地人との協議などについて、市としての考え方を定めている。

また、契約管財局が管理するいわゆる継続賃貸地の賃料の未払いについては、同局において契約管財局土地賃貸料滞納整理事務処理要綱を作成して、当該土地賃料の滞納に対応している。

#### 5 不占 PT による不法占拠案件への対応

大阪市は、平成 25 年 1 月 21 日付不法占拠処理プロジェクトチーム設置要綱を制定し、不法占拠案件について、各区間局間の情報共有を図るとともに、解消に向けての処理方針の検討やその検証及び進捗管理等を連携して行い、市有財産の適正な管理と資産状況の把握を目的として、不法占拠処理プロジェクトチーム（不占 PT）を設置している。その上で、不法占拠案件に対する基本方針として大阪市不法占拠物件処理事務の指針を策定し、不法占拠の解消に向けた基本的な姿勢や手続、及び留意点を示している。

#### 6 不動産有効活用のための諮問機関等の存在

大阪市においては、未利用に関し、以下のとおり外部専門家で構成される諮問機関が設置されている。

(1) 大阪市土地活用等評価委員会

ア 発足年月日

平成 28 年 4 月 1 日

イ 組織

委員会は、学識経験者等で構成され、定数は 4 名以内である（大阪市土地活用等評価委員会規則第 2 条）。令和 3 年度の同委員会は、行政経験者、不動産鑑定士、報道関係者、公認会計士の計 4 名の委員で組織されている。

ウ 役割

市有不動産の適正管理及び有効活用並びに指定管理者制度の運用に関する事項の調査審議を行っている（執行機関の附属機関に関する条例第 1 条）。

エ 開催状況

一年度あたり、3 回程度開催されている。

(2) 大阪市不動産評価審議会

ア 発足年月

昭和 32 年 5 月 30 日

イ 組織

審議会は、学識経験者等で構成され、定数は 10 名以内である（大阪市不動産評価審議会規則第 2 条）。令和 3 年度の同審議会は、不動産鑑定士、公認会計士、弁護士、学識経験者（行政）の計 8 名の委員で組織されている。

ウ 役割

市が取得、処分、又は賃貸借する不動産及びこれらの附属工作物の適正な価格及び賃料の評定に関する事務を行っている。（執行機関の附属機関に関する条例第 1 条）。

エ 開催状況

審議会は、一月ごとに開催されており、必要に応じて臨時開催もされるほか、書面回議となる場合もある。

(3) 未利用地処分促進等検討会議

ア 発足年月

令和 2 年 4 月 1 日

## イ 組織

会議は、有識者で構成され、定数は 5 名である。令和 3 年度の同審議会は、法社会学者、公認会計士、弁護士、不動産鑑定士、土地家屋調査士の計 5 名の委員で組織されている。

## ウ 役割

未利用地処分のより一層の促進等について検討するため、未利用地の迅速な処分の促進に向けた具体的方策に関する事、未利用地を保有し続けることにより生じるリスクに関する事、法令又は制度上の問題点の解決策に関する事について、意見具申を行っている（未利用地処分促進等検討会議開催要綱第 1 条）。令和 2 年度においては、行財政運営や都市経営的な視点から、保有し続けることによるリスクも存在すると考えられる処分困難な大阪市外にある未利用地に対し、その処分方法等について、意見具申を行った。

## エ 開催状況

審議会は、概ね 2 か月に 1 回程度開催されている。

## 第 2 未利用地等

### 1 未利用地等について

#### (1) 未利用地等の意義

未利用地等とは、市有地のうち、事業予定又は利用計画のある用地、コミュニティ用地として利用されている用地、本来の事業の用に供していない用地及び用途廃止予定の用地を指す（未利用地等活用方針策定基準第 1 条）。

未利用地等は、平成 18 年 9 月に「処分・活用検討地」情報として公開されたものがそれぞれ基準に沿って分類され登録されたほか、同年以降、毎年、各所属局が管理する土地について、現況として使用されておらず将来の使用予定もなく、未利用地等に当たることとなった場合には、新たに未利用地として登録がなされている。

#### (2) 未利用地等の活用方針の類型

未利用地等は、未利用地等活用方針策定基準に従って、基準 1 から 9 に沿って分類され、大きく処分検討地、継続保有地、事業予定地に分けられる。

未利用地等の活用方針の各類型及び分類後の取扱い詳細は、以下のとおりである。

#### ア 処分検討地

##### (ア) 基準 1

「市内部において処分する方針がすでに決定しているもの又は市内部の委員会等において処分することを検討する方針がすでに決定しているもの（処分時に処分検討地から除外）」が基準 1 に分類される。以下のような場合がこれに該当する。

- ・臨海部埋立分譲地及び土地区画整理事業による保留地など、処分する方針がすでに決定しているもの
- ・財産運用委員会、未利用地活用推進会議において活用方針を策定し、すでに処分検討地等として位置付けられているもの

##### (イ) 基準 2

「活用見込みがなく当該地の有効活用や税外収入確保に資するため処分を検討することが適当と判断されるもの（処分時に処分検討地から除外）」が基準 2 に分類される。以下のような場合がこれに該当する。

- ・処分することにより周辺地域の発展に寄与するもの

##### (ウ) 基準 3

「土地の形状又は面積から、活用が困難又は非効率なため処分を検討することが適当と判断されるもの（処分時に処分検討地から除外）」が基準 3 に分類される。以下のような場合がこれに該当する。

- ・地形長狭地、建築基準法において建物の建築ができないもの
- ・100 m<sup>2</sup>未満のもの

#### イ 継続保有地

##### (ア) 基準 4

「長期的まちづくりの観点から将来の活用に備え、継続保有することが適当と判断されるもの」が基準 4 に分類される。以下のような場合がこれに該当する。

- ・特定の事業又は施設の用に供する用地としての活用予定はない、又は未定であるが、所在地域（とくに都心部・駅前等）の発展動向、開発計画、公共施設等の整備計画並びに進捗状況を勘案し、長期的

な観点で将来の活用等に備えるため、保有を継続する必要性のあるもの

(イ) 基準 5

「経済的に処分が困難又は非効率なため継続保有することが適当と判断されるもの」が基準 5 に分類される。以下のような場合がこれに該当する。

- ・特定の事業又は施設の用に供する用地としての活用予定はないが、処分時にコスト（地下構造物の撤去費や土壌汚染処理費、当該土地の測量業務委託費など）がかかるため、処分が困難なもの
- ・売却により一時的な収入を得るよりも継続的な収入を得る方が大阪市にとって得策であると認められるもの

(ウ) 基準 6

「公正な利用及び適正な管理がなされていることから、コミュニティ用地として利用するため継続保有することが適当と判断されるもの（コミュニティ用地として利用している間は継続保有地から除外）」が基準 6 に分類される。

ウ 事業予定地

(ア) 基準 7

「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（昭和 30 年法律第 179 号）の適用を受ける補助金の交付を受け取得したもの（事業化時に事業予定地から除外）」が基準 7 に分類される。

(イ) 基準 8

「当該土地に係る施設、用途、事業等について、都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）に基づく都市計画決定を受けているもの（事業化時に事業予定地から除外）」が基準 8 に分類される。

(ウ) 基準 9

「特定の事業又は施設に供するものとして活用することについて具体的な検討がなされているもの（事業化時に事業予定地から除外）」が基準 9 に分類される。

## エ 分類後の取扱い

未利用地等活用方針策定基準によれば、未利用地を上記基準 1 から 9 へ分類した後は、以下のとおり取り扱うこととされている。

- ①「定期的に進捗状況をヒアリング等により確認（進行管理）する。処分検討地については、処分する目標期限の遵守に重点をおく。」
- ②「分類（活用方針）の見直しが必要となったものについては、その都度、変更を行う。」
- ③「事業予定地に分類（活用方針策定）されたものについては、事業主管局は事業化の目処について精査し、補助金の交付を受け取得した土地に関する国との協議や、都市計画の見直しなどについて適宜検討を行うものとする。」
- ④「事業化又は処分するまでの間については、税外収入を確保する観点から、一時貸付・定期借地権設定による貸付等に努める。」

## (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

ア 大阪市では、「大阪市未利用地活用方針の策定について（平成 19 年 6 月 28 日）」に基づき、未利用地の処分・活用の進捗状況、及び新たに公用廃止等により未利用地となった土地をまとめた未利用地の活用方針一覧表を作成している。未利用地の活用方針一覧表は、市のホームページにも掲載されており、一般に情報公開がなされている。

また、未利用地位置図が、マップナビおおさか<sup>2</sup>において公開されており、市民への情報提供がなされているほか、未利用地の活用方針一覧にも、マップナビおおさかへのリンクが記載されており、未利用地の位置図が容易に確認できるような工夫がなされている。

## イ 未利用地活用一覧表の概観

(ア) 令和 2 年 7 月 31 日時点の未利用地等について、各所管局ごとに保有する案件数・総面積・総評価額等は以下のとおりである（件数による昇順。なお、評価額は同時点の未利用地活用一覧表記載のとおり、正面相続税路線価による。）。

---

<sup>2</sup> Web サイト : <https://www.mapnavi.city.osaka.lg.jp/osakacity/Portal>

所管局	件数(件)	総面積(m <sup>2</sup> )	総価格(円)	m <sup>2</sup> 単価の 平均値(円)
都市整備局	242	432,725	53,243,901,000	123,029
建設局	89	305,038	38,180,034,000	177,506
教育委員会	39	195,451	50,615,001,000	324,385
港湾局	36	61,706	4,597,823,000	96,250
こども青少年局	33	596,778	5,906,055,600	119,852
環境局	26	60,259	7,007,240,000	138,500
市民局	22	40,558	4,368,824,000	128,500
福祉局	21	53,076	4,737,613,000	146,524
契約管財局	17	76,699	7,344,352,200	250,824
都市計画局	16	40,202	8,690,679,000	315,750
経済戦略局	16	57,929	7,459,465,000	151,500
健康局	10	7,900	1,288,030,000	166,700
水道局	5	6,704	1,146,145,000	176,000
消防局	2	36,751	2,319,702,000	96,000
都島区役所	2	1,275	229,395,000	180,000
生野区役所	2	2,629	385,485,000	127,500
人事室	1	268	49,580,000	185,000
城東区役所	1	3,147	1,007,040,000	320,000
北区役所	1	150	100,500,000	670,000
西淀川区役所	1	199	28,855,000	145,000
淀川区役所	1	4,870	1,655,800,000	340,000
天王寺区役所	1	96	33,600,000	350,000
東住吉区役所	1	1,618	177,980,000	110,000
浪速区役所	1	3,547	549,785,000	155,000
平野区役所	1	1,284	166,920,000	130,000

※監査人にて作成



(イ) 直近に更新された令和 3 年 7 月 31 日時点の未利用地活用方針一覧表 (573 件) は、別表 1 のとおりである。

<注記 1>

公表されている未利用地活用方針一覧表は所在区ごとに配列されているが、別表 1 は監査人にて土地所管区ごとに再配列し、また「マップナビおおさかへのリンク」欄を削除した。

<注記 2>

公表されている未利用地活用方針一覧表には各土地が未利用地等に登録された時期が記載されていないが、別表 1 には「未利用地追加年度」の欄を設け、本監査の過程で契約管財局より提供を受けた未利用地等登録年度を記載した。

(ウ) 別表 1 について、未利用地追加年度が平成 18 年度 (公表初年度) であるものを、別表 2 に集約した。概要は以下のとおりである。

<令和 3 年 7 月 31 日時点 全体>

- ・件数 573 件
- ・総面積 約 1,947,361 m<sup>2</sup>
- ・評価額 約 2081 億 9100 万円

<うち、未利用地追加年度が平成 18 年度 (公表初年度) であるもの>

- ・件数 291 件
- ・総面積 約 669,551 m<sup>2</sup>
- ・評価額 約 939 億 4700 万円

## 2 売却促進のための制度 (インセンティブ制度)

大阪市では、未利用地の売却を促進するため、平成 20 年度予算より「未利用地売却促進インセンティブ制度」が制定されている。同制度は、未利用地処分にかかる財産売却代 (土地売却代、建物売却代 (ただし、公債費等にかかる分は除く。)) に基づき、未利用地の売却を行った各所管局の予算の配分額を加算することで、各所管局の未利用地の処分を促そうとするものである。

### 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

#### (1) 概要

市有地は市民の貴重な財産であり、必要な事業については早期の事業化を行うほか、大阪市として活用見込みがないものや、民間に事業実施や地域開発を委ねることが適当なものについては、財政上の観点からも早期の処分を促進するなど、有効活用を図り、できる限りその解消に努めるべきものである。そのためには、未利用地の進捗管理を適切に行うことが重要となる。

未利用地の処分及び転活用の進捗管理は、上記のとおり用地 PT が所管することとされており、用地 PT が、各所管局の進捗管理を行っている。

#### (2) 用地 PT による進捗管理

##### ア スケジュール

用地 PT は、各年度 3 回、各所管局に対し、未利用地の進捗状況の確認のためのヒアリングを行っている。

##### イ 用地 PT によるヒアリング

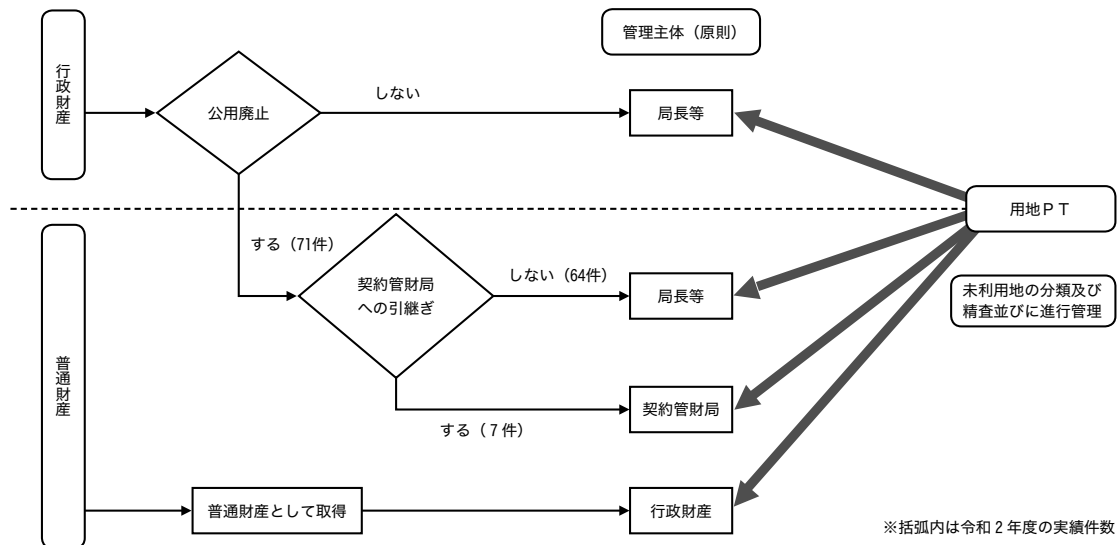
用地 PT は、ヒアリングに際して、各所管局に対し、未利用地の進捗管理等確認リスト（進捗状況一覧）、貸付等現状調査リスト、売却チェックシート等の資料作成を依頼し、ヒアリングはこれら資料に基づいて行われている。

##### ウ 売却チェックシート

未利用地のうち、処分検討地については、それぞれの未利用地について、売却チェックシートが作成されている。売却チェックシートは、未利用地を売却するために必要な作業の進捗を確認するためのものである。売却チェックシートには、所在地や地積・地目などの基本情報のほか、境界確定の状況、越境物の有無、土壌汚染の状況など売却に際して事前に調査すべき事項が羅列され、それぞれの進捗状況及び取組目標が記載される。

各所管局は、売却チェックシートの取組目標に向けて商品化作業を進めることとされている。

#### 4 公有財産の「管理」と未利用地等「進捗管理」との関係



※監査人にて作成

#### 5 未利用地の売却

商品化作業が完了した未利用地は適宜売却されることとなるが、未利用地の売却に至る過程は以下のとおりである。

##### (1) 地方自治体の契約制度

地方自治体が売買、賃貸、請負その他の契約を締結する場合、その契約方法は、大きく分けて一般競争入札、指名競争入札、随意契約の3種類に分類することができる（地自法第234条第1項）。地方自治体における契約は、原則として一般競争入札によるべきと定められており、指名競争入札及び随意契約は、政令で定められた場合に限られる（同法第234条第2項、地方自治法施行令第167条、第167条の2）。

##### ① 一般競争入札

契約に関する公告を行い、一定の資格を有する不特定多数の希望者を競争に参加させ、契約主体に最も有利な条件を提供した者との間で契約を締結する方式である。

##### ② 指名競争入札

資力、信用その他について適切と認める特定多数を通知によって指名し、その特定の参加者をして入札の方法によって競争させ、契約の相手

方となる者を決定し、その者と契約を締結する方式である。

### ③ 随意契約

任意に特定の相手を選択してその者と契約を締結する方式である。

## (2) 大阪市における未利用地の売却方法

大阪市において、未利用地が売却される場合、地自法の原則に従い、原則として一般競争入札の方法が採用される。通常、入札公告がなされた後、現地見学会の機会が設けられ、その後の入札手続を経て、大阪市に最も有利な条件を提示した者が落札し、売買契約を締結する。

その際には、一般競争入札の方法が採用されない場合もある。例えば、未利用地を活用して、まちづくりや地域の発展、活用化を図る場合や、民間活力を活用して大阪市の施策や事業の実現を目指す場合など、特定の条件を付して未利用地を売却したい場合には、公募型プロポーザル方式（特定の選定基準を定め、その選定基準により選定を行う方式）が採用される場合がある。また、未利用地を特定の相手に対して売却することが適切であり、法令の定めを満たす場合には、随意契約の方法により売却がなされることもある。

## 6 小括

本監査においては、用地 PT による「未利用地等」の選定、分類、進捗管理、助言等の事務について、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、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等について、監査を行った。特に、未利用地等の売却進捗管理について、未利用地の活用方針一覧表や売却チェックシートを利用した進捗管理が行われているとの実情から、これら資料の内容を精査することにより、用地 PT による進捗管理事務の適正確認を行った。

## 第3 市有地の貸付

### 1 はじめに

大阪市は、今後見込まれる収支不足額に対応するため、市有地の売却を進める一方で、売却までには至っていない市有地又は長期的視点から売却するより

も貸し付けることが有効活用に資する市有地の貸付けを行っている。

## 2 公有財産の貸付の制度概要

### (1) 貸付の可否について

大阪市の保有する公有財産を貸し付けるにあたっては、様々な法令上の制約を受ける。

行政財産の場合、原則として、貸付等の私権設定はできない(地自法第 238 条の 4 第 1 項)が、例外的に貸付等の私権設定が可能となっている(同条第 2 項)。

一方で、普通財産の場合には、原則として私権の設定が可能とされており(同法第 238 条の 5 第 1 項)、貸付をした後で公用又は公共用に供する必要が生じた場合に、長は貸付契約の解除をすることが認められている(同法第 238 条の 5 第 4 項)。

#### ●地方自治法

##### 第 238 条の 4

###### 1 (略)

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 前三項の場合においては、次条第四項及び第五項の規定を準用する。

#### 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、3（略）

4 普通財産を貸し付けた場合において、その貸付期間中に国、地方公共団体その他公共団体において公用又は公共用に供するため必要が生じたときは、普通地方公共団体の長は、その契約を解除することができる。

5～9（略）

## （2）随意契約による貸付

大阪市では、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号の規定について、「随意契約による行政財産及び普通財産の貸付に関する取扱い基準」を策定し、同基準にしたがい随意契約による行政財産及び普通財産の貸付を行うこととしている。

同基準によれば、随意契約の対象とする行政財産及び普通財産は、「当分の間、公用又は公共用に供する予定がないと認められる土地、建物」とされ、①公用、公共用又は公共事業の用に供するため貸付を行う場合と、②特別の事情のある者に貸付を行う場合、③短期間の暫定利用である場合それぞれに基準を設けている。

### ● 随意契約による行政財産及び普通財産の貸付に関する取扱い基準

#### 【公用、公共用又は公益事業の用に供するため貸付を行う場合の基準】

公用、公共用又は公益事業の用に供するため必要な物件の貸付を行う場合の基準は、本市の事務事業の遂行上又は公益上やむを得ないと認められる場合で、次の各号のすべてに該当するときとする。

#### （1）公共性又は公益性

公共性又は公益性について本市担当部局が必要であると判断していること

#### （2）貸付相手方の特定

貸付相手方として他者が想定されないこと

#### （3）貸付予定地の特定

貸付予定地として、他の用地が想定されないこと

#### （4）入札による利益を上回ることの合理的説明ができることと判断されること

価格の有利性を犠牲にする結果になるとしても、当該貸付相手方を選定

し契約することが、当該契約の性質又はその目的を達成するうえで、本市の利益の増進につながると判断されること

**【特別の事情のある者に貸付けを行う場合の基準】**

特別の事情のある者に貸付けを行う場合の基準は、次に掲げるところによる。

- (1) 過小地、無道路地、その他の土地で、その形状又は周囲の状況から単独で通常の利用が困難であって、当該土地と当該土地に隣接する土地（以下「隣接地」という。）を一体利用することにより、土地の有効活用を図ることができると思われる場合で、次のいずれかに該当するもの
  - ① 隣接地の所有者に貸付けを行うとき
  - ② 隣接地の所有者に貸付け希望がない場合において、隣接地の賃借権等を有するものに貸付けを行うとき
- (2) 行政財産又は普通財産である土地上に存在している建物所有者が当該土地の貸付けを希望し、やむを得ない事情があると認められるとき
- (3) 行政財産又は普通財産である建物が存在している土地所有者が当該建物の貸付けを希望し、やむを得ない事情があると認められるとき

**【短期間の暫定利用である場合の基準】**

短期間の暫定利用である場合の基準は、次に掲げるところによる。ただし、原則として更新は認めないものとする。

- (1) 入札を実施するまでの間、1年以内の期間で暫定的に貸付けを行うとき
- (2) 前号のほか、1か月未満の期間において貸付けを行うとき

**【その他】**

上記基準以外で本市の事務事業上特別の事由により随意契約を行う場合は、当該事由を明確にするとともに、その決定に際しては、契約管財局と協議を行った後、市長決裁とする。

(3) 貸付期間

大阪市は、財産条例において、行政財産及び普通財産の貸付期間について



定めている。

#### ア 原則

行政財産及び普通財産の貸付期間は、以下のとおりとなっており、原則として、当該期間を超えることができないとされている。

##### ●大阪市財産条例

###### 第7条の2

第9条から第13条までの規定は、法令の規定により行政財産を貸し付け、又はこれに地上権若しくは地役権を設定する場合について準用する。

###### 第9条

1 普通財産の貸付期間は、次の各号に掲げる区分に応じ、当該各号に定める期間を超えることができない。

(1) 土地 30年

(2) 建物 10年

(3) 前2号に掲げるもの以外のもの 5年

2、3 (略)

#### イ 更新

貸付期間の更新は可能である。

##### ●大阪市財産条例

###### 第9条

1、2 (略)

3 第1項の貸付期間は、更新することができる。この場合においては、更新による貸付期間は、次の各号に掲げる区分に応じ、当該各号に定める期間を超えることができない。

(1) 第1項第1号に掲げるものの貸付期間の更新

10年(最初の更新にあつては、20年)

(2) 第1項第2号又は第3号に掲げるものの貸付期間の更新

当該各号に定める期間

#### ウ 例外

財産条例は、上記アの例外を定めている。すなわち、定期借地権（借地借家法第22条ないし24条の規定により、一定の存続期間を定め、かつ契約の更新等をしないこととする旨を定めた上で設定したもの）を設定する

場合及び定期建物賃貸借（借地借家法第 38 条の規定により、当該建物の賃貸借期間の更新がないもの定めたもの）を締結する場合は、財産管理者の下でこれを行うことができるとされている。

●大阪市財産条例

第 9 条

1 略

2 次に掲げる場合における普通財産の貸付期間は、前項第 1 号及び第 2 号の規定にかかわらず、財産管理者が定める。

(1) 土地を貸し付ける場合において、当該土地に借地借家法(平成 3 年法律第 90 号)第 22 条から第 24 条までの規定による借地権を設定するとき

(2) 建物を貸し付ける場合において、借地借家法第 38 条の規定による当該建物の賃貸借をするとき

(4) 貸付料の設定

財産条例第 10 条第 1 項及びこれを準用する同条例第 7 条の 2 によれば、大阪市が行政財産及び普通財産を貸し付ける場合における貸付料（以下「賃料」という。）は、近傍同種の賃料の水準その他の事情を考慮して財産管理者が定めるとされている。また、普通財産については、大阪市は普通財産貸付料算定基準及び普通財産貸付料算定基準に係る運用指針を策定し、当該考慮事情を具体化している。

(普通財産貸付料算定基準)

第 1 土地・建物（第 2 に規定するものを除く）

1 新規貸付料

土地・建物を新たに貸し付ける場合は、不動産鑑定評価額等をもって新規貸付料とする。ただし、暫定的に貸し付ける場合は、財産条例第 7 条第 1 項及び第 3 項の規定を準用して算出した額を貸付料とすることができる。なお、一般競争入札などの価格競争により貸付料を決定する場合は、新規貸付料を予定賃料とする。

2 継続貸付料

経済事情の変動等を考慮して、現行貸付料の検証を少なくとも3年毎に行うこと（1のただし書きの規定による場合を除く。）とする。その検証により貸付料の改定を行う必要があると判断した場合には、次のいずれかにより継続貸付料を算定する。ただし、契約内容に具体的な貸付料の改定方法を規定している場合は、検証を行うことなく、その規定に基づき算定する。

(1) 不動産鑑定評価額等

(2) 次の計算式による額

継続貸付料＝従前の貸付料a×スライド率b

a＝改定前の直近に合意している貸付料

b＝（名目GDP変動率＋大阪市消費者物価指数（総合）変動率）／2

## 第2 定額物件

電柱その他継続して設置される物件で、設置場所（屋内・外の別）にかかわらず一定額の貸付料とすることが望ましいものの設置にかかる貸付料の額は、財産規則別表に定める行政財産の目的外使用許可にかかる使用料の額を準用する。

なお、本監査の対象とした契約管財局所管の継続賃貸地においては、賃料支払につき借主指定の預貯金口座から賃料相当額を自動で引き落とす方法によることもできるところ、同方法が賃料回収率を高めていると考えられる。

## (5) 賃料の減免

大阪市は、財産条例第7条第4項及び財産規則第16条の3（財産条例第10条第32項（財産条例第7条の2において準用する場合を含む。）において準用する場合を含む。）の規定に基づき、行政財産目的外使用許可等・普通財産貸付けに係る減免指針（平成19年制定、令和2年4月1日改正）を策定し、行政財産使用料又は普通財産貸付料若しくは行政財産貸付料の全部又は一部を免除（以下「減免」という。）するときの、その対象となる相手方、用途、減免率等の指針等について定めている。

### 3 大阪市における貸付による収益確保の努力

#### (1) 未利用地の貸付による活用（定期借地）

大阪市では、未利用地について、歳入確保の観点から、主に売却処分による未利用地の活用を図ってきた。しかしながら、平成 18 年度以降、未利用地の売却処分による処分予定地の売却が一定程度進められた結果、売却困難な土地や、事業予定地の有効活用策の検討が求められるようになった。

そうした売却できない未利用地の有効活用策として、10 年以上の長期の貸付けが可能なものは、定期借地制度による貸付が積極的に検討されることとされている。他方で、定期借地契約は、契約期間が数十年と長期に亘るものであるために、貸し手（大阪市）にとって様々な潜在的なリスクがあり、慎重な契約締結と賃貸管理が求められた。

しかしながら、大阪市では、定期借地制度を利用・運用するための統一的なルールが定められておらず、未利用地の有効活用のためにも、統一的なルール策定が急務となっていた。

このような状況を踏まえて、定期借地制度の運用について、統一的なルールを定めるため、令和 2 年 8 月に、市有地定期借地制度運用ガイドラインが制定されることになった。

#### (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

定期借地契約とは、借地借家法第 22 条ないし第 24 条に定められる借地契約であり、約定の期間が経過すれば必ず土地の返還がなされる借地権のことをいう。定期借地契約を行った場合は、通常の借地契約と異なり、借地権の更新なく、一定期間（最短 10 年）が過ぎれば、必ず土地の返還を受けられる事になる。

売却処分と比較した定期借地契約の一般的なメリットとデメリットは、以下のとおりである。

		メリット	デメリット
売却		<ul style="list-style-type: none"> <li>①有能な民間事業者によるまちづくりの実現を期待できる</li> <li>②一括して収入が得られる</li> <li>③土地の固定資産税収入が得られる</li> <li>④保有に伴う管理コストが不要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①土地の使用、収益及び処分権能をすべて失う</li> <li>②再取得は困難であり、将来の行政需要などへの対応が課題</li> <li>③用途指定、制限をして売却した場合でも、10年後以降担保されない（地区計画決定する場合を除く）</li> </ul>
定期借地	分割納付	<ul style="list-style-type: none"> <li>①毎年安定した歳入を確保することができる</li> <li>②期間経過後は更地で返還され、再度活用することが可能</li> <li>③商品化に課題がある場合でも活用することが可能</li> <li>④地元住民の理解を比較的得られやすい</li> <li>⑤指定用途の継続性が担保される</li> <li>⑥土地の固定資産税相当額収入が得られる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>①土地利用が長期にわたり制約される（例えば、一般定期借地の場合、50年以上もの期間、土地利用が拘束される）</li> <li>②貸付期間中の土地（底地）の処分が困難な場合がある</li> <li>③賃借人の経営不振などにより、事業安定性に支障が生じる可能性がある（滞納賃料や建物撤去費は、保証金などで担保が可能）</li> </ul>
	一括納付（前払地代方式）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上記と同じ（①を除く）</li> <li>①売却時と同様に、一括して収入できる</li> <li>②一括地代は保証金と異なり、大阪市都合による途中解約がない限り返還の必要がない</li> <li>③土地の固定資産税相当額収入が得られる</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上記と同じ</li> </ul>

### (3) 市有地定期借地制度運用ガイドライン

市有地定期借地制度運用ガイドラインとは、大阪市における定期借地制度の運用に関する具体的な方法やリスク回避のために押さえておくべきポイント、注意点などを示すものである。同ガイドラインには、契約期間開始前の留意事項（契約方式や賃料、保証人、契約書等の定め）、契約期間中の事情変更（定期借地権の譲渡、用途変更、中途解約）、契約期間満了前の留意事項、借地人との協議などについて、市としての考え方を定めている。

## 4 賃料未払への対応

本監査の対象とした契約管財局所管の継続賃貸地の賃料の未払については、契約管財局が契約管財局土地賃貸料滞納整理事務処理要綱（以下「要綱」という。）を独自に定め、賃料の滞納への対応を行っている。

### (1) 徴収方法

#### ア 督促指導（要綱第3条）

未納の賃料について納入期限後 30 日以内に督促状を発付し、その日から起算して 10 日を経過した日を納入期限としているが、なお未納の場合、以下の方法で督促する。

- ① 滞納月数が 1 か月から 2 か月の滞納者に対しては、未納のお知らせ、催告書等で督促するとともに、電話や訪問による督促をする。
- ② 3 か月以上の滞納については、滞納者を呼び出し、督促指導を行い、早期納入を強力に求める。その際、事情を聴取し、一括納付が困難であると判断された者については、分納誓約書の提出により分割納付をさせる。
- ③ 分割誓約中に履行遅滞や不履行が生じた滞納者については、再度呼び出して督促指導を行う。万一、来庁に応じない滞納者については、滞納が解消されないと連帯保証人に通知する旨の告知をするとともに、法的措置に移行する等の通告をする。

#### イ 支払催告（要綱第4条）

6 か月以上の滞納者で、分納誓約にも応じておらず、再三催促しても滞納賃料の支払いがされていない場合、又は分納誓約は行っているが誓約ど

おり納付がされていない場合で、法的措置に移行する旨の通告を行っても支払い意思の無い滞納者に対し、内容証明郵便による支払催告を行う。

#### ウ 支払督促申立（要綱第 5 条、同第 7 条）

支払催告をしてもなお滞納賃料の支払いがないときは、申立てを行うこととしている（要綱第 5 条）。ただし、滞納賃料の納入の申出があり、継続して土地の賃借を希望する者に対しては、和解をすることができる（要綱第 7 条）。

#### エ 訴訟提起と強制執行（要綱第 8 条、同第 12 条）

契約解除、土地の返還を求める必要がある事案については、民事訴訟法等に基づく訴訟提起を行うことができる。訴訟については支払督促を経ずとも提起できる。

なお、訴訟提起を行った場合、和解等を経ることなく裁判所により土地明渡請求の認容判決がなされ確定したものについては、原則として、地上建物の収去、土地明渡の強制執行を行う。

#### オ 和解

訴訟提起をした相手方のうち、滞納賃料の納入の申出があり、継続して土地の賃借を希望する者に対しては、次の各号の手順により、大阪市（所管局）は、訴訟代理人等に対して、訴訟上の和解をするよう指示することができる。

- ① 訴訟上の和解成立前に、頭金を確実に受領する。受領の場所は大阪市が事前に指定する。
- ② 頭金の額は、滞納賃料等の合計額の 2 分の 1 を原則とする。ただし、特に事情がある場合は 3 分の 1 とすることができる。
- ③ 前号の規定にかかわらず、滞納額が高額な者については、協議のうえ別に定める。
- ④ 頭金の納入期限は、原則として第 1 回口頭弁論期日の日から 1 か月以内とする。
- ⑤ 残金は 3 年以内の分割で納入させる。特段の事情がある場合は期間を 5 年とすることができる。
- ⑥ 訴訟費用については被告の負担とし、請求するものとする。
- ⑦ 通常の賃料を納入期限から 3 か月経過しても納入しないとき、又は

残金の分割納入を1回でも怠ったときは以下のとおりとする。

- ・ 被告は当然に期限の権利を失い、原告に対し直ちに未払い賃料等の全額を支払う。
  - ・ 原告は被告に対し、催告を要せず土地賃貸借契約を解除することができる。契約の解除がなされたときには被告は直ちに地上物件を撤去し土地を明け渡す。
- ⑧ 判決の確定日以降は、和解に応じない。
- ⑨ 時効の援用を主張された場合又は自己破産において賃料の免責を主張した場合は和解には応じない。

## (2) 契約解除

契約解除が行われた場合の取扱いは以下のとおりである。

### ●契約管財局土地賃貸料滞納整理事務処理要綱

#### 第9条

- (1) 賃貸借契約保証金は、滞納者が賃貸借料の支払義務を履行していないため大阪市（以下「本市」という。）に帰属する。
- (2) 本市に損害を与えた場合、本市は滞納者に対し、損害賠償を請求する。
- (3) 本市の指定する期日までに、滞納者は自己の負担において無条件で地上物件を撤去し、本件土地を原状回復のうえ、本市に返還しなければならない。
- (4) 滞納者が前項の規定を履行しないときは、本市が代わってこれを施行し、その費用を滞納者へ求償する。

## (3) 時効への対応

### ア 期間

市有地の定期借地契約に基づく賃料債権は、私債権であるから、時効期間については民法の規定が適用され、債権者が権利を行使することができることを知った時から5年間行使しないとき又は権利を行使することができる時から10年間行使しないときは、債務者による時効の援用の意思表示を受けることにより、当該債権は時効によって消滅する（民法第166条第1項各号、同第145条）。



なお、旧民法が適用される場合、権利を行使することができる時から 10 年間行使しないとき行使しないとき、債務者による時効の援用の意思表示を受けることにより、当該債権は時効によって消滅する（旧民法第 167 条第 1 項、同第 166 条第 1 項、同第 145 条）。

#### イ 回収困難・回収不可能な滞納貸付債権の取扱い

消滅時効期間が経過した債権など、法的に回収困難・回収不能と判断される債権については、法律と会計の一致の原則から、債権放棄を実施したうえで、会計上、不能欠損処分として処理している。

不納欠損処分とは、時効等により債権が消滅した場合や徴収不能により債権放棄をした場合に行われる地方自治法上の会計処理手続であり、決算上の不納欠損額として処理計上されるものである。

大阪市としては、滞納者に対し、行方不明等により不可能な場合を除き、債務承認書、分納誓約書の取得など、時効中断のため最大限取組を実施し、やむを得ず、時効中断を行えない場合にのみ、徴収停止を実施することとしている。なお、大阪市では、私債権につき、以下のような場合に債権放棄を実施している。

- ・消滅時効の期間が経過しており、かつ、債務者に差し押さえることができる財産がない場合
- ・消滅時効の期間が経過しており、かつ、債務者についてその所在が不明である場合
- ・消滅時効の期間が経過しており、かつ、債権金額が債権の回収に要する費用に満たないと認められる場合
- ・債務者が死亡し法定相続人が存在せず、かつ、当該債権の消滅時効の期間が経過している場合

#### (4) 滞納賃料の回収手法としての名義書換及び同時売却

大阪市では、賃借人に賃料滞納がある場合において、賃借人が所有する借地権付建物が存在する場合、賃借人の同意を前提として、名義書換及び同時売却といわれる手法が採られることがある。これは、借地権付建物を所有する賃借人が、第三者に当該建物を売却し、大阪市は、賃借人が得た賃借権付建物の売却益により滞納賃料を回収し、その後、借地権譲渡の手続を経た上

で、当該第三者に、大阪市が所有する敷地を売却するという手法である。なお、同手法自体は、元々事務の簡素化のために採用された手法であり、滞納賃料がない場合においても、採用される手法である。

かかる手法によれば、大阪市は、滞納賃料を回収できると同時に、土地売却代金が収入となるほか、賃借人（旧建物所有者）は、賃料の滞納を解消することができ（場合によればさらに建物の売却代金を受け取ることもでき）、さらには、建物及び土地を買い受けた第三者は、かかる不動産を一体的に活用することができるなど、三方よしの手法である。

## 5 小括

本監査では、以上のような市有地の貸付制度を前提に、大阪市の収益確保という観点から主に契約管財局所管の継続賃貸地に関する賃料滞納整理業務に焦点を当てたものである。

## 第4 大阪市における市有地の不法占拠対策について

### 1 はじめに

地方財政法第8条によれば「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。」とされている。大阪市においても、隣地からの越境や、第三者による無断使用等がないよう努めるため、各所属が各所管に属する市有地につき、常にその状況を調査するなど適正に管理しなければならないとして、市有の土地を不法占拠する案件（以下「不法占拠案件」という。）の解消に向けた処理を行っている。なお、ここにいう不法占拠とは、「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」をいい、後述の大阪市不法占拠物件処理事務の指針においても同様の定義がされている。

不法占拠案件の解消は、一義的には市民の財産としての市有地に関する違法状態の解消それ自体にあるが、他方で、市有地の売却や貸付等、市有地の有効活用を行う上での前提となる重要な任務として位置付けることができる。

## 2 不法占拠対策の沿革

### (1) 大阪市不法建造物等処理対策委員会の設置

大阪市不法占拠の大部分は、戦後、市内の3分の1が焼失し、まだ復興、整備が進まず人心も混乱していた時代に、戦災により家を焼かれた人々が空地となっていた市有地に無差別にバラックを建てる等して不法占拠していた。その後、これらの不法占拠が核となり、地方から職を求めて来阪した人々が集まり住むところとなり、その数は、昭和20年後半まで増加を続けた。

これに対して、大阪市として戦災復興事業の進展と都市整備の進捗に伴って、事業の障害となる不法占拠の処理を手掛けることとなり、昭和27年8月26日、執行機関の附属機関に関する条例及び大阪市不法建造物等処理対策委員会規則を制定し、大阪市不法建造物等処理対策委員会を設置するに至った。

### (2) 設置目的

不法建造物等に対する大阪市の各措置は、住居の除却という市民生活に重大な影響を与える権力行政の実施である。当該委員会は、そのような観点から、市民の理解を得るためにも外部委員の客観的な意見を尊重して、行政権行使に遺憾のないようにするとともに、その適切な助言又は承認を得ることによって、より効率的に事業を遂行することを目的として設置されたものである。

### (3) 大阪市不法建造物等処理対策委員会の実績

当委員会設立当時、大阪市が把握していた不法占拠件数（ただし、不法占拠面積が50㎡以上のものに限る。以下同じ。）は、延べ数万件存在しており、その後大阪市が順次解決を図ったものの、昭和46年には件数7904件、面積にして24万5309㎡もの不法占拠が存在した。

そこで、大阪市は新たに処理計画を策定し、同処理計画に基づき委員会において審議を重ね処理をした結果、平成24年時点で、不法占拠に関する審議案件は6件、面積にして約287㎡にまで減少させることができた。

(4) 大阪市不法建造物等処理対策委員会の廃止

大阪市は、不法占拠案件をより効率的公正に処理を進めるといった当該委員会の設置目的は達成されたとして、大阪市不法建造物等処理対策委員会は廃止されるに至った。

(5) 不占 PT の設置

大阪市は、平成 25 年 1 月 21 日付不法占拠処理プロジェクトチーム設置要綱を制定し、不法占拠案件について、不法建造物等処理対策委員会にかわる機関として、各区間局間の情報共有を図るとともに、解消に向けての処理方針の検討やその検証及び進捗管理等を連携して行い、市有財産の適正な管理と資産状況の把握を目的として、不占 PT を設置した。

### 3 不占 PT について

(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）

市有地を不法占拠する案件について、各区局間の情報共有を図るとともに、解消に向けての処理方針の検討やその検証及び進捗管理等を連携して行い、市有財産の適正な管理と資産状況の把握を目的として設置したものである。

(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）

不占 PT の所掌事務は以下のとおりである。

- ① 市有地を不法占拠する建物その他の工作物等の処理並びに防止に関する事項の調査に関すること
- ② 市有地を不法占拠する案件の処理解決方法の妥当性の検証に関すること
- ③ 市有地を不法占拠する案件の処理等の進捗管理に関すること
- ④ 市有地を不法占拠する案件の情報管理及び情報公開に関すること
- ⑤ その他市有地を不法占拠する案件に関すること

(3) 各所管局との連携

各所属は、取組状況を不占 PT に報告し、不占 PT はその取組みの妥当性の検証及び進捗管理を行っている。具体的には、各所属は、不占 PT が作成

した項目記載シートに必要事項を入力した上、これを不占 PT に提出する方法により、各所属が管理している不法占拠案件の進捗状況を共有する。不占 PT は、当該書類を不占 PT の関係会議の資料として、これまでの処理状況を検証すると共に、今後の処理方針について助言を行っている。

#### (4) 不法占拠案件の区分

不占 PT は、すべての不法占拠案件を、以下のとおり、3 つの区分に分類して把握している。

- A 区分：境界確定が完了していないもの
- B 区分：境界確定が完了している物件で誓約書を徴取していないもの
- C 区分：境界確定が完了している物件で誓約書を徴取しているもの

そして、不占 PT は、とりわけ B 区分の進捗状況を関係会議で確認し、上記検証及び助言を行うこととしている。

#### (5) ホームページでの公表

市有地の管理における公正、公平性を持った取組みを市民へ示すため、進捗状況に関しては、大阪市のホームページで公表している。

### 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）

#### (1) 概要

大阪市（契約管財局）は、不法占拠案件に対する基本方針として大阪市不法占拠物件処理事務の指針を策定し、不法占拠の解消に向けた基本的な姿勢や手続、留意点を示している。

#### (2) 基本方針

大阪市は、大阪市不法占拠物件処理事務の指針において、不法占拠案件の取組みについての基本方針を次のとおり示している。

「原則として、市有地の不法占拠者に対しては、不法占拠している物件を自主的に撤去するよう指導を行い、時効中断等適切な措置を講じた上で、早期の不法占拠事案の解消に向けて取り組むことが必要である。しかしながら、不法占拠者がこれに応じないときは、土地明渡請求等の民事訴訟を提起する

など裁判により解決を図ることが必要となる場合もあるが、解決までに相当の時間・労力を要すること、取得時効の援用など本市の敗訴リスク、訴訟費用などの費用対効果、管財事務担当の組織体制などを総合的に勘案すると、訴訟提起によらず、現実的な解決策を講じることが最適な解決方法となる場合もある。不法占拠処理にあたっては、個々の事案の影響度に応じた優先順位に従って、本指針に基づき実効性のある取組みにより解決を図る。」（大阪市不法占拠物件処理事務の指針：「2 基本方針」から抜粋）

### （3）具体的な処理方法

#### ア 調査（大阪市不法占拠物件処理事務の指針「4 調査」）

現地調査や市民からの通報等により、不法占拠又はその疑いを知ったときは、速やかに次の項目について調査を行う。

- ① 占有する物件が存する土地が、大阪市所有の土地であるか否か、及び大阪市による当該土地の所有開始時期
- ② 当該占有物件の位置、種類、構造、占有している範囲
- ③ 当該占有物件の所有者又は管理者の氏名、住所及び連絡先等
- ④ 当該占有物件による占有の開始時期及び原因等
- ⑤ 現地の状況及び使用目的
- ⑥ 市有地の境界確認（必要に応じて現地測量作業の実施）
- ⑦ その他、各所属で必要と認めた事項

また、上記の調査を行うにあたり、必要に応じて、次に掲げる資料を収集する。

- ① 建物登記事項証明書（閉鎖登記簿を含む）、土地登記事項証明書（閉鎖登記簿、旧土地台帳を含む）、公図（旧土地台帳附属地図）、旧公図、地積測量図、地籍図、所在図
- ② 占有が開始された頃からの住宅地図、航空写真
- ③ 住民票、戸籍謄本（附票含む）
- ④ 建築確認申請書類等
- ⑤ その他、各所属で必要と認めた資料

#### イ 境界の確認

上記調査により、当該占有物件が市有地境界を越境していると考えられ

る場合は、その所有者と市有地境界の確認を行い、境界の確定に同意を得るよう交渉を行う。境界の確定に同意を得られた場合は境界確定協議書を取り交わす。

交渉を継続しているにもかかわらず、当面の交渉で境界の確定に同意を得られない場合は、必要に応じて弁護士等の専門家の意見を聴取し、筆界特定制度の利用を検討するなど、現実的な対応策を検討する。

なお、その所有者が所在不明等の場合は、事案によっては、不在者財産管理人制度等を活用し解決を図ることとしているが、これまで同制度等を活用した事例は存在しない。

#### ウ 処理方針の策定

市有地の不法占拠者に対しては、不法占拠している物件を自主的に撤去させることが原則である。その上で、個々の事案の内容を勘案し、次の点を参考に、各所属において処理方針を定める。

- ・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、大阪市の事務事業を行う上で必要な土地であるか。
- ・不法占拠されている市有地が、一宅地を形成する土地、若しくは、地形狭長不整形等で独立して一宅地を形成しない土地（以下「過小地」という。）であるか。
- ・不法占拠している物件が容易に撤去可能であるか。なお、「容易に撤去可能」とは、不法占拠物件がエアコンの室外機や換気扇等の動産や簡易工作物など、撤去又は移動（以下「撤去等」という。）が容易に可能で、不法占拠の態様が軽微なものと判断される場合をいうと定義されている。

(ア) 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、大阪市の事務事業を行う上で必要な土地である場合

不法占拠している物件の態様により、次のような処理方針が考えられる。

- ① 不法占拠している物件が容易に撤去可能なものである場合、自主的に撤去等させる。ただし、移設場所の確保が困難であるなどすぐに撤去できない合理的な理由が認められる場合、又は不法占拠者が撤去を受諾したものの合理的な理由もなく撤去しない場

合は誓約書により対応する。

② ①以外の場合

すぐに撤去等させることが困難であると認められる場合は、大阪市が事務事業のために土地を利用する場合等には不法占拠を解消する旨の誓約書により対応する。

(イ) (ア) 以外の場合

不法占拠されている市有地の形状、また、不法占拠している物件の態様により、次のような処理方針が考えられる。

① 不法占拠されている市有地が過小地である場合

関係所属との調整を行った上で、当該土地を不動産の売払いかかる随意契約の取扱い基準第3第4項に基づき売り払うことができる。

不法占拠者が、買取りの意思がない場合は、不法占拠している物件を自主的に撤去等させるが、すぐに撤去等させることが困難であると認められる場合は、不法占拠を解消する旨の誓約書により対応する。

なお、買受人が、買取りの意思はあるが、すぐには買取りできないやむを得ない理由が認められるときなど、例外的な場合は、暫定的な貸付けを行うことも考えられるが、貸付けの対象となる土地が建物敷地である場合など、事案によっては一時使用の貸付けであっても借地借家法の適用が認められるリスクがあることに留意する。

② ①以外の場合

不法占拠している物件の態様により、次のような処理方針が考えられる。

- ・不法占拠している物件が容易に撤去可能なものである場合

(ア) ①に同じ。

- ・上記以外の場合

すぐに撤去等させることが困難であると認められる場合は、不法占拠を解消する旨の誓約書により対応する。なお、不法占拠の状況又は占有に至る経緯等から撤去等及び誓約書による



対応が困難である場合について、不占 PT において検証を行った上で、「不動産の売払いにかかる随意契約の取扱い基準の運用について」第 3 第 6 項又は同第 7 項に基づき売り払うことができる。

#### (ウ) その他

交渉を継続しているにもかかわらず、不法占拠者が合理的な理由もなく境界確定に応じない場合や誓約書の提出を拒否する場合、また、一宅地を形成する市有地の大部分を不法占拠している場合などの占有の状態が悪質な場合などにおいて、不法占拠されている市有地を近く事業に供する必要があるものについては、必要に応じて弁護士等の専門家の意見を聴取し、筆界特定制度の利用や訴訟提起等の法的措置などについても検討する。

また、不法占拠の状況又は占有に至る経緯や交渉経過等からやむを得ない事情があり、本指針により処理することが著しく困難と考えられる場合は、例外的な処理方針を定めることができる。

#### エ 処理

上記アないしウを経て、大阪市は以下の選択肢をもって不法占拠案件を処理することとなっている。

##### ① 撤去

不法占拠者に対し、交渉により不法占拠物件の撤去を要請する。

交渉による撤去要請は、原則として 2 名以上で行い、不法占拠者に対して、不法占拠の内容、是正方法（不法占拠物件を自主的に市有地外に移動又は除却）及び交渉を行った者を明確に示す。

不法占拠者から、要請内容を記載した書面の交付を求められたときは、特別な支障がない限りこれを交付する。

撤去要請を行ったときは、交渉記録を作成し、適切に保管する。

交渉の結果、不法占拠者が撤去を受諾した場合は、撤去の時期を確認し、回答を得た時期までに物件の撤去が完了していることを確認する。

##### ② 誓約書

不法占拠者による所有権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する（民法第 152 条第 1 項。なお旧民法が適用される場合には、旧民法第 147 条第 3 号。）。

提出を受けた誓約書は適切に保管し、定期的に不法占拠箇所の確認を行い、必要に応じて指導を行う。

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は、個々の事案により、再度誓約書を徴取するなど、不法占拠者による時効取得を防止するための対応をしなければならない。

### ③ 売払（貸付）

不法占拠者に対し、不法占拠している土地の買取意思を確認する。売払いの要望があった場合は、関係所属との調整や商品化作業を行い、迅速に処理を行うよう努める。

貸付を行う場合は、関係所属との調整や、必要に応じて弁護士等の専門家の意見を聴取する。

## （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

### ア 大阪市における不法占拠者に対する賃料相当損害金の取扱い

不法占拠者が誓約書を提出した場合、不法占有者が、悪意の占有者であると大阪市として合理的に推認できることから、法律上、大阪市が不法占拠者に対し、不法行為に基づく損害賠償請求権としての賃料相当損害金が発生することになる。

一方で大阪市は、後述イの弁護士見解を受けて、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「著しく不適當である」と判断できる場合は、徴収行為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と

している。

#### イ アの取扱いについての弁護士見解

上記アのような大阪市の取扱いについては、弁護士から概要以下のような見解が出されている。

- ・客観的に存在する債権を理由もなく放置したり免除したりすることは許されず、原則として、地方公共団体の長には債権の行使又は不行使についての裁量はないことから、賃料相当損害金請求権を不行使の状態にしておくことは法的には適切ではないが、「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」（地方自治法施行令第171条の5）に該当する場合には、徴収停止相当の事案であると整理することが可能である。
- ・そして、大阪市の不法占拠物件処理事務においては、原則として、不法占有の解消という抜本的解決を図ることを優先し、大阪市の指摘や要求に協力して、自費で不法占有の解消した相手方に対しては、「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）に照らせば、賃料相当損害金を請求することが「著しく不相当である」と判断が可能であり、法的リスクがあるとはいえない。

## 5 小括

本監査においては、土地の性質に応じてこれを管理する所管局が異なっている中であっても、市全体として統一的な処理を行うことができているか、不法占拠案件の進捗管理を行う不占PTが適切にこれを行うことができているか、そもそも現制度自体に円滑な不法占拠案件の処理を妨げる要素が存在していないか等に注目することとした。

## 第4編 取組み実績

### 1 未利用地等の処分・活用

#### (1) 売却の実績の推移

処分年度	件数 (件)	処分面積 (㎡)	売却価格 (円)
平成 18 年度	24	96,242	22,283,488,821
平成 19 年度	34	153,599	35,069,633,764
平成 20 年度	41	105,238	20,810,707,874
平成 21 年度	67	61,715	16,353,376,241
平成 22 年度	107	128,819	15,214,775,204
平成 23 年度	102	517,903	31,885,360,594
平成 24 年度	76	285,645	22,092,732,087
平成 25 年度	90	206,747	44,175,988,306
平成 26 年度	76	156,732	15,331,872,983
平成 27 年度	48	181,146	15,977,242,876
平成 28 年度	81	182,548	24,460,301,743
平成 29 年度	63	144,966	18,381,714,456
平成 30 年度	73	236,064	24,107,237,328
令和元年度	46	38,578	8,072,885,251
令和 2 年度	37	27,643	9,057,572,622
総計	965	2,523,585	323,274,890,150

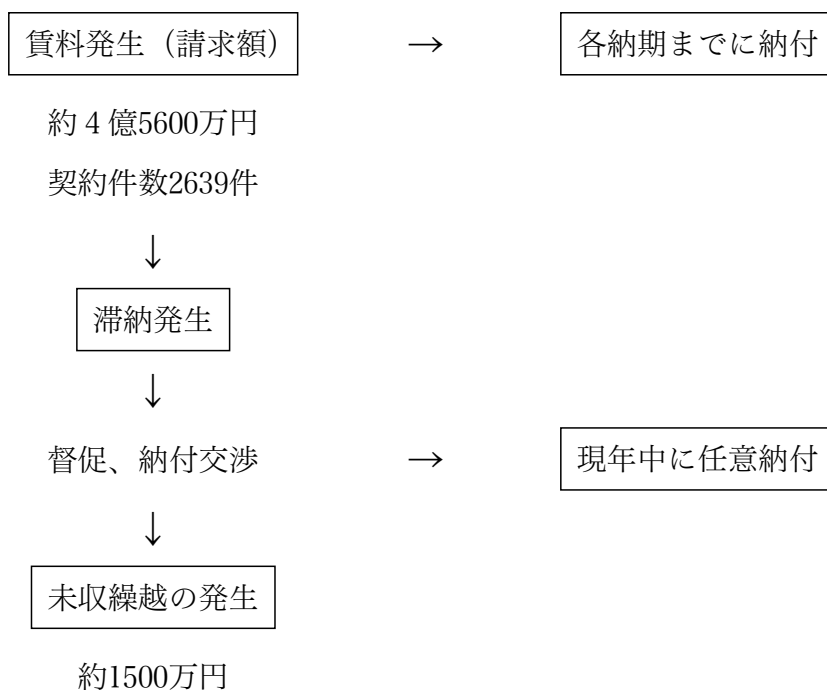
#### (2) 売却以外の活用実績の推移

活用年度	件数 (件)	活用面積(㎡)
平成 19 年度	32	264,735
平成 20 年度	26	94,398
平成 21 年度	44	173,969
平成 22 年度	30	504,929
平成 23 年度	48	97,391
平成 24 年度	18	163,120

活用年度	件数（件）	活用面積(m <sup>2</sup> )
平成 25 年度	40	139,797
平成 26 年度	23	159,579
平成 27 年度	24	102,316
平成 28 年度	38	123,598
平成 29 年度	54	159,306
平成 30 年度	222	311,403
令和元年度	52	517,447
令和 2 年度	21	94,722
総計	672	2,906,710

## 2 契約管財局「管理」の継続賃貸地について

### (1) 賃料フローチャート



※数値は令和 2 年度実績

(2) 現年度における賃料徴収実績の推移 (単位：円)

年度	賃料請求額 A	徴収額 B	未収額 A-B	徴収率
平成 28 年度	504,669,077	491,002,637	13,666,440	97.3%
平成 29 年度	494,279,682	480,095,354	14,184,328	97.1%
平成 30 年度	481,624,830	466,414,008	15,210,822	96.8%
令和元年度	468,367,929	453,650,490	14,717,439	96.9%
令和 2 年度	456,019,356	440,690,174	15,329,182	96.6%

(3) 賃料未収繰越総額の推移 (単位：円)

年度	前年度繰越額 A	回収額 B	未収繰越額 A-B	現年度未収額 C	未収繰越総額 A-B+C
平成 28 年度	51,407,860	14,370,586	37,037,274	13,666,440	50,703,714
平成 29 年度	50,703,714	10,503,156	40,200,558	14,184,328	54,384,886
平成 30 年度	54,384,886	9,186,421	45,198,465	15,210,822	60,409,287
令和元年度	60,409,287	8,423,280	51,986,007	14,717,439	66,703,446
令和 2 年度	66,541,998	14,547,081	51,994,917	15,329,182	67,324,099

(4) 口座振替登録件数 (令和 3 年 12 月 27 日時点)

契約件数	登録件数	利用率
2600	1183	45.5%

### 3 不法占拠案件の推移

不占 PT が把握している平成 25 年度から令和 2 年度までの間の不法占案件の件数の推移（不法占拠面積が 50 m<sup>2</sup>に満たないものも含む。）は、下記「年度別不法占拠件数及び面積一覧表（不占 PT 案件）」記載のとおりとなっている。

年度別 不法占拠件数及び面積一覧表（不占 P T 案件）

案件区分 年度	A区分 (境界確定が完了していないもの)		B区分 (境界確定が完了している物件で誓約書を徴取していないもの)		C区分 (境界確定が完了している物件で誓約書を徴取しているもの)		合計	
	件数	面積 (m <sup>2</sup> )	件数	面積 (m <sup>2</sup> )	件数	面積 (m <sup>2</sup> )	件数	面積 (m <sup>2</sup> )
平成25年度末 (H26.3月末時点)	394	7,313	120	3,939	33	99	547	11,351
平成26年度末 (H27.3月末時点)	371	9,787	114	1,302	36	176	521	11,265
平成27年度末 (H28.3月末時点)	336	7,249	93	1,802	57	686	486	9,737
平成28年度末 (H29.3月末時点)	286	6,845	104	1,723	82	934	472	9,502
平成29年度末 (H30.3月末時点)	269	6,674	89	1,520	101	1,058	459	9,252
平成30年度末 (H31.3月末時点)	255	2,987	84	1,446	110	1,114	449	5,547
令和元年度末 (R2.3月末時点)	257	2,891	76	1,095	115	1,204	448	5,190
令和2年度末 (R2.12月末時点)	253	1,128	75	1,008	118	4,640	446	6,776

## 第5編 監査の結果及び意見

### 第1 公用廃止手続及び普通財産の管理主体について

#### 1 公用廃止手続について

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。

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。

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)。

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かったものである。

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。

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。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。

## 2 管理主体の決定について

**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。**

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。

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。

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かについて明確に記載しておく必要がある。

**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。**

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。

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ところ、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。

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。については、引継ぎ不要とされた普通財産については、契約管財局において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。

**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 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。**

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 m<sup>2</sup>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。

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 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。

**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。**

所管局において管理している普通財産の中に、未利用地 No.1913、No.1632等、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。

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。**

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部局の負担となっている。

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。