

第2 「未利用地等」の分類と、具体的利活用の進行について

1 分類・登録について

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。

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。

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（未利用地 No.1878「上新庄保育園」）、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（未利用地 No.202-1「保健関連施設等公共施設用地」）などが見られた。

前者について、基準7は、事業予定地に分類されたものの中でも、当該未利用地自体が補助金を受けて取得した財産である以上、（基準9に比して）迅速な事業化が求められるものとして設けられているのではないかと思われる。しかしながら、未利用地 No.1878については、同土地にかつて存在した市営住宅が補助金の交付を受けて建設されていたにすぎず、同土地自体は補助金の交付を受けていなかった。そのため、同土地については基準7ではなく基準9に分類されるべきものであった。このように、基準の分類自体が統一的になされていない可能性がある。このような状態では、上記基準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。

後者については、未利用地 No.202-1は、当初処分検討地として登録したものの、売却チェックシートの「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。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。

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。

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。

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。

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。

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。

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

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。

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。

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。

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か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。その他、健康局所管未利用地 No.1942「浪速生
野病院」について、埋蔵文化財の調査が必要である旨の回答を得てから試掘調

査の依頼までに 9 か月もの時間を要していたり、健康局所管未利用地 No.267 「もと保険福祉施設用地」において、隣地所有者との協議を 3 年以上の長期にわたり継続し、その他の商品化作業が進捗していない状況などが確認された。

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、各主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。

<指標・ルールの例>

- ・登記簿の取得、その他機械的作業 →3 か月以内
- ・筆界特定、土壤汚染調査、アスベスト調査等 →6 か月以内に着手

なお、地域住民との調整が完了するなどにより売却目処が立った段階でない、各種調査等の予算取得が難しいとの意見があるが、売却に際して確実に必要となる費用の先送りにすぎないものと考えられる。少なくとも予算取得の努力は行うべきであり、財政局も参加している用地 PT 内にて、費用の先送りとならないよう協議を尽くされたい。

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。

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。

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。

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っていない場合には、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。

3 より有効な市有地の利活用に向けて

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。

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。

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。

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。）。

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。

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。

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。

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。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。

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。

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。

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。

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。

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。

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る背景には、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。

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。

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。

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。

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

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。

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。

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。

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。

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でより、効率的な売却、高額での売却を見込める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。

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。

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。)

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。

意見 9 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。

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。

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。

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。

このような全体利益追求の観点からすれば、現在、売却が検討されている教育委員会事務局が所管する未利用地 No.1075 - 1 及び未利用地 No.1075 - 2 と市民局が所管する未利用地 No. 1957 は隣地となっており、一体的な売却が望ましいと考えられる。特に、未利用地 No.1075 - 1 については、地下構造物があることから、地下構造物の処分費用が土地価格を上回るため、処分困難であると判断されている一方で、上記 2 つの土地と一体として売却する場合であれ

ば、処分費用が全体の売却額内に納まる見込みであるため、売却可能と考えられる。No.1075 - 1 を市有地として残存させたとしても、市に利益は無く、むしろ土地の有効活用という観点からすると、一体の広い土地として売却した方が利益となると考えられる。

現状のインセンティブ制度においては、上記のような事例において、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。

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。

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ことがないように対策を行われたい。

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。

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。

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。

特に、建設局が管理する未利用地 No.648 は、昭和 29 年に区画整理事業により換地処分される以前から、地元住民の共同墓地として活用され、現在も墓地

として活用されている状況にある。建設局によれば、大塚町公園については、各墓地の撤去を求めることができないか検討したものの、これが困難と判断されたことから、売却困難な土地として分類されているとのことである。

しかしながら、上記のとおり、墓地として活用されている土地であり、人の往来もあることから、かかる公園で事故が発生した場合、大阪市が法的責任を問われる可能性は否定できない。また、他市町村においては、墓地所有者ないしこれを管理する団体に土地を売却することにより、土地の売却を行った例も聞かれるところである。

建設局においては、既存の方式にこだわることなく、広く専門家等の意見聴取も行った上で、大塚町公園の土地の売却も含めて、大阪市が法的責任を問われることがないよう対策を検討されたい。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

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。

第3 契約管財局所管の継続賃貸地の管理について

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。

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。

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 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。

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。

第4 不法占拠案件の処理について

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。

本監査において、建設局所管にかかる市有地（道路法の適用を受ける土地）について、境界の認識及び現況確認が不十分であった結果、不法占拠状態を認識することが出来ず、結果として時効取得が認められたという案件が検出された。

大阪市の保有する市有地は、全市域面積約 225 k m²のうち、59 k m²と約 26%を占めており（令和 2 年度末時点）、市有地の管理コストも相応にかかることから、各所管局が管理する個々の市有地について、常に現況を確認し、越境その他不法占有がないかどうかを把握することは容易でないことは確かである。

しかしながら、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 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、上記指摘事実からすると、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 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。

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。

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。

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。

不法占拠者が明渡しに応じない場合、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一方、大阪市は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に大阪市の敗訴リスク、訴訟費用などの費用対効果、管財事務担当、組織体制などを総合的に勘案すると、訴訟提起によらない解決を図る方が合理的である場合があるという点は首肯できる。しかしながら、訴訟提起によらない解決手段が誓約書によること以外に具体化されていない点には問題がある。

そこで、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。

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。

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ぬにもかかわらず、法的措置が講じられないまま長期間を経過している。

については、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。

このように、各所属において法的措置の検討が進まない原因として、①事案処理に一定の標準処理期間が定められていないこと、②不占 PT で方針の再検討が十分にされていないことがあげられる。これらの点については、主として指摘 22 で論じているとおりであるが、誓約書取得という段階における処理については以下のとおり補足する。

すなわち、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。

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。

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。

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。

例えば、誓約書作成後、担当職員が不定期に当該不動産の不法占拠の解消状況について報告書等の記録が作成されていないものが散見された。大阪市不法占拠物件処理事務の指針によれば、撤去要請を行ったときは、交渉記録を作成し、適切に保管することが求められているところ、同指針の趣旨が不法占拠状態の解消にあるのであれば、単に不法占拠者に誓約書を作成させただけで問題が解決するわけではない以上、誓約書作成後から不法占拠物件の撤去に至るまでの間も適時不法占拠者へのヒアリング等で不法占拠解消状況を把握する等交渉を継続して、これを記録化すべきである。このような記録の未作成は、担当者の交代が定期的に行われる大阪市にとって、不十分な案件引継になりかねないと思料する。

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。

過去の不法占拠状態の解消事例が各所管局で共有されることにより、同様の事例で円滑かつ迅速な不法占拠解消の可能性が高まると考えられる。そこで、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 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賃貸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貸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はいない。

当該弁護士見解は、一定の要件を充足した場合には、賃貸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、賃貸料相当損害金を請求することを禁止しないし回避すべき旨述べたものではない。賃貸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、賃貸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5 総括

- 1 大阪市は我が国有数の政令指定都市である。全 20 政令指定都市のうち、大阪市の人口密度及び平均公示地価は共に 1 位である。

そのような大阪市において、大阪市が地方公共団体として保有する土地（市有地）は、全市域面積約 225 k m²のうち 59 k m²であり、約 26%を占める（令和 2 年度末時点）。利用価値の高い土地を多く保有しているという面で市有地の存在が大阪市の各種市民サービス事業を支えており、また処分価値・収益力の高い土地を多く保有しているという面で市有地の存在が大阪市の財政力を支えているといえる。大阪市の所有する土地（市有地）は、中核都市である大阪市の潜在的な「都市力」を支える重要な資産であることは疑いようがない。

しかし、いかに利用価値・処分価値の高い資産を有していたとしても、当該価値を実現しなければ資産は無益なものとなる。保有資産の利用価値・処分価値を最大限引き出し、市政・事業の充実を図ることは、大阪市に限らず、市民の重要な財産を「管理」する者の責務である。上記のとおり、大阪市の保有する土地の利用価値・処分価値が高いという点は、これを無駄なく利活用しなければ潜在的な都市力を十分に引き出せていないということになるだけでなく、一つの無駄が市民サービス・市財政に対して与える影響が大きいということとなる。

- 2 大阪市では、バブル崩壊以後、景気対策としての公共事業実施による公債発行額の累増とともに、公債費・扶助費等の増加により、経常収支比率が他団体に比して急速に悪化して 100%を超え、経常的な収入では経常的な支出を賄えない状況に陥った。市税収入の減少、義務的な経費の増大により、平成 20 年度で巨額の収支不足（▲832 億円）が見込まれ、財政再建準用団体への転落の回避策が必要とされたことが一つの要因となり、平成 19 年 6 月に市政改革マニフェスト（市政改革基本方針）が策定された。

「土地の有効利用」は、市政改革マニフェスト（市政改革基本方針）の取組みの一つとして掲げられた。市有地の一元管理等により売却可能地の抽出を促進し、民間業者の活用等により売却を促進し、税外収入の確保等を図ることが全市的な目標とされた。そして、その前提として平成 18 年 9 月に全市の未利用地 852 件・約 255 万 m²の情報が一元化して公表されている。

「土地の有効利用」「未利用地の売却促進」は、その後の市政改革プラン（平成 24 年度～平成 26 年度）、市政改革プラン 2.0（平成 28 年度～令和元年度）、市政改革プラン 3.0（令和 2 年度～令和 5 年度）へも承継された。大阪市は、市政改革プランの各段階にて、各年度ごとに売却収入目標額を設定し、これを実現することで税外の歳入確保の最大化を推進してきたものである。

- 3 昨年度（令和 2 年度）の包括外部監査は、「市政改革プラン 2.0 — 新たな価値を生み出す改革 — （行革編）の検証～目標設定・取り組み実績の精査から、市政改革プラン 3.0 へ ～」をテーマとし、広く市政改革プラン 2.0 の全取組みの内容を確認した。未利用地の売却促進については、平成 28 年度～令和元年度の市政改革プラン 2.0 の取組期間における累計売却収入目標額 473 億円に対し、実績額は 499 億円となっており、取組期間における目標を上回り一定の成果が挙げられたことを確認できている。

市政改革プラン 2.0 以前からの通算で見ても、市政改革マニフェスト（市政改革基本方針）が策定された平成 19 年 6 月時点における未利用地等は、「処分検討地」「継続保有地」「事業予定地」合わせて 256 万㎡であったが、その後令和 3 年 3 月末までの約 14 年間で、482 万㎡を超える未利用地等の追加と、約 543 万㎡の未利用地等の処分・活用により、同月末時点（令和 2 年度末時点）における未利用地等は 194 万㎡を超えるとされている。そのうち、売却処分の実績は、累計面積 252 万㎡・累計売却価額は約 3233 億円に上っている。

全市的な売却促進の取組みは、一定の成果を上げており、大阪市における資産の流動化・税外収入確保に寄与してきたことは疑うものではなく、十分に評価されるべきものであった。

- 4 しかしながら、昨年度の包括外部監査において、「土地の有効利用」「未利用地の売却促進」については、以下の疑問や視点が生まれたことも事実である。

①大阪市によれば、「売却や転活用可能な土地」は、市有地約 59k ㎡（全市域面積の約 26%）の約 1 割（埋め立て地 8.0%、未利用地等 2.4%）であり、全市域面積の約 3%を占めるとされている。

→「売却や転活用可能な土地」が十分に掘り起こされているか？

各土地を管理する所管局による「選定漏れ」「申告漏れ」は存在しないか？

漏れがあるとすればその原因はいかなるものか？

②平成 19 年 6 月当初 256 万㎡であった未利用地等が、令和 2 年度末では 195 万㎡であるとされ、その間 482 万㎡が新たに追加、543 万㎡が処分・活用済みとなったとされる。

→毎年未利用地の入れ替わりがあり、流動化が一定実現できていることは理解できるが、根雪のように処分・活用がなされず残ってしまっているものはないか？

195 万㎡のうち、使用終了から 5 年・10 年・15 年と一定期間以上利活用が出来ずに残っているものも相当数あるのではないか？

利活用が実現できず長期化してしまっている土地があるとすれば、その原因はいかなるものか？

5 そこで、本年度包括外部監査は、前年度の監査対象であった市政改革プラン 2.0 から市政改革プラン 3.0 へと承継された「未利用地等の有効利用の促進」について包括外部監査の対象として検証すべき重要なテーマが含まれていると考え、未利用地等の処分・活用に焦点を当て、これを監査の中心とした。

また、同じく税外収益確保の促進という観点から、「未利用地等以外の市有地の賃貸」についても、契約管財局所管の継続賃貸地をサンプルとして、その業務の適正性を監査の対象とした。

加えて、市民の貴重な財産である市有地を不当に侵害されないよう、大阪府が不占 PT を設置して不法占拠案件対策を進めていることにも着目し、市有地の有効活用という観点からも売却・商品化作業の重要課題の一部となる不法占拠の解消が適切に行われているか、その業務の適正性を監査の対象とした。

6 まず、本監査の中心である未利用地等の有効利用について、監査結果を総括する。

(1) まず、上記 4 ①の「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、上記 4 ②の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つた。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ます。

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（別表2）。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。

冒頭に述べたとおり、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と考えられるが、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。

7 未利用地等以外の「市有地の賃貸」の業務の適正、不法占拠対策の業務の適正についても、一言ずつ触れておく。

(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考えている。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。)

- 8 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・活用の大方針につき、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みられてきた。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、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る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ると考えられる。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