

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	ホンダ	リ エ
同	辻	義 隆

令和 5 年度監査委員監査結果報告の提出について

(行政財産の目的外使用許可等に関する事務)

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 199 条の規定による監査を実施し、その結果に関する報告を次のとおり決定したので提出する。

第 1 大阪市監査委員監査基準への準拠

行政財産の目的外使用許可等に関する事務に対する当該監査は、大阪市監査委員監査基準に準拠して実施した。

第 2 監査の種類

地方自治法第 199 条第 1 項及び第 5 項の規定に基づく財務監査

第 3 監査の対象

1 対象事務

行政財産の目的外使用許可等に関する事務^(注)

- ・ 主に直近事業年度（令和 4 年度における許可及び許可期間に令和 4 年度が含まれる複数年度の許可）を対象とした。

(注) 行政財産の目的外使用許可等に関する事務とは、保有する公有財産のうち行政財産について、その用途又は目的を妨げない限度において、その使用を許可する事務を指す。なお、目的外使用許可は地方自治法第 238 条の 4 第 7 項に基づく、市民からの申請に対する行政処分である。

2 対象所属

生野区役所、住吉区役所、契約管財局^(注)、建設局及び大阪港湾局

(注) 契約管財局は本市の管財事務を総括する制度所管所属である。

第4 監査の着眼点

監査の実施に当たり、重要リスク及び監査の着眼点を次のとおり設定した。

重要リスク	着眼点	監査の結果
(1) 目的外使用許可に係る手続が適正に行われず、財産の管理が適切に行えないリスク	ア 目的外使用許可に係る手続が規程、マニュアル等に沿って適正に行われているか。	指摘事項1 指摘事項2
	イ 使用料、保証金等の算定・徴収又は減免の適用が適正、公平に行われているか。	指摘事項1 指摘事項2 指摘事項3
	ウ 目的外使用許可の内容と使用の実態は整合しているか。	指摘事項4
	エ 制度所管所属の周知・支援・モニタリングが適切に行われているか。	指摘事項1 指摘事項3 指摘事項4
(2) 過去に実施した監査で指摘した事項が実行・改善されず、業務が有効又は適正に実施されないリスク	ア 過去に実施した監査で指摘した事項が実行・改善されているか。	指摘事項3

第5 監査の主な実施内容

監査手続は試査を基本とし、質問・閲覧等の手法を組み合わせ実施した。

第6 監査の結果

第1から第5までの記載事項のとおり監査した限り、重要な点において、監査の対象となった事務が法令に適合し、正確に行われ、最少の経費で最大の効果を挙げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めていることがおおむね認められた。

ただし、是正又は改善が必要な事項は次のとおりである。

1 目的外使用許可の手続については是正及び改善を求めたもの

【生野区役所、住吉区役所、契約管財局、建設局及び大阪港湾局に対して】

(1) 意思決定過程について

- 大阪市公文書管理規程（平成13年達第9号）によれば、事案の意思決定を行うときは、事務担当者が意思決定の方針を起案し、意思決定に関与する者及び権限を有する者の決裁を受けなければならないとされている。また、大阪市公文書管理条例解釈・運用の手引（総務局 令和5年4月）によれば、意思決定の際には原則、公文書を作成する必要がある。
- 契約管財局が例示する合議決裁案文（起案文ひな形）によれば、許可決裁を行う場合には、使用許可理由、使用料減額（免除）理由、保証金免除理由を具体的に記載することとなっている。

- 行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）の規定に基づき、使用を許可することができる範囲の基準として、「行政財産の目的外使用許可に係る審査基準等について」（契約管財局平成 6 年 9 月 27 日）が定められている。

今回の監査において、適正な意思決定がなされているかを許可決裁等により確認したところ、次の事実が見受けられた。

- 生野区役所、住吉区役所及び大阪港湾局において、決裁に許可理由が記載されておらず、いずれの審査基準に該当するのかなど、使用許可の判断基準が不明確であるものが確認された。
- 生野区役所、住吉区役所、建設局及び大阪港湾局において、決裁に使用料減額（免除）理由若しくは保証金免除理由、又はその両方が記載されておらず、使用料減額（免除）や保証金免除の判断過程が不明確であるものが確認された。

（２）遵守すべき手続上のルールについて

- 大阪市財産規則（昭和 39 年規則第 17 号）によれば、許可をしようとするときは契約管財局長に協議しなければならないとされており、「財産規則第 9 条等による協議について（通知）」（契約管財局長通知 平成 27 年 3 月 26 日付け）において、当該協議を省略できる事項が定められているものの、期間延長にかかる許可を行う場合には、新規の許可により対応するとともに、契約管財局と協議（合議決裁）を行う必要があるとされている。
- 「行政財産の目的外使用料及び普通財産の貸付料にかかる消費税及び地方消費税の適正な転嫁について」（財政局契約監理部管理課長 平成 14 年 2 月 18 日付け）や管財事務の手引き（契約管財局管財部 令和 4 年 3 月）によれば、目的外使用料については消費税法（昭和 63 年法律第 108 号）が適用されるため、課税・非課税区分に従い、適正に消費税及び地方消費税（以下「消費税等」という。）を転嫁する必要がある。
- 使用許可書は、「行政財産の目的外使用許可に係る標準様式の一部改正について（通知）」（契約管財局長通知 平成 28 年 3 月 9 日付け）により通知のあった、改正行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）の内容が反映された最新版の様式を使用する必要がある。
- 行政財産目的外使用許可等の保証金に関する取扱い指針及び同解説（契約管財局 令和 2 年 11 月 10 日）によれば、継続許可した場合に保証金を引き継ぐ際には、申請書に「従前の許可で納付した保証金を引き継ぐことに同意する」旨を記載させる方法により、相手方の意思確認を行う必要がある。
- 行政手続法によれば、行政庁は申請に対して諾否の応答をすべきこととされており、申請が事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならない。
- 使用料の減免を行っている許可については、行政財産目的外使用許可等・普通財産貸付けにおける減免状況の公表に関する指針（契約管財局）に基づき、その減免状況を公表する必要がある。

今回の監査において、適正な使用許可手続が行われているかを許可決裁等により確認したところ、次の事実が見受けられた。

- 生野区役所において、契約管財局との協議（合議決裁）を行わずに、原則１年以内である使用許可期間を延長していた。
- 住吉区役所及び建設局において、消費税等の課税・非課税区分に応じて、使用料に消費税等を適正に転嫁していなかった。
- 生野区役所、住吉区役所、建設局及び大阪港湾局において、契約管財局が定める基本的なルールが浸透しておらず、次のとおり適正に事務処理が行われていない事実が散見された。
 - ・ 最新版の許可書様式を使用していなかったため、不服申立てに係る教示が改正前の行政不服審査法の内容となっていたもの（住吉区役所、建設局及び大阪港湾局）
 - ・ 保証金引継ぎに当たり、標準様式の申請書を使用していなかったことで、書面による相手方の意思確認ができていないもの（生野区役所及び大阪港湾局）
 - ・ 申請された使用期間の始期を過ぎているが、申請に対する諾否の応答を行わず、その後申請が取り下げられるまでの間の相手方との協議記録を組織共有していないもの（建設局）
 - ・ 申請された使用期間の始期を過ぎた日付で許可書を発行しているもの（建設局及び大阪港湾局）
 - ・ 使用料金額は正しく算定されているものの、許可書上の消費税等の記載（税込み・税抜き表示）に誤りがあるもの（生野区役所及び住吉区役所）
 - ・ 貸付・借受システムへの入力内容に誤りがあるもの（生野区役所、住吉区役所及び建設局）
 - ・ 使用料減免事案につき、ホームページ公表が１事案漏れていたもの（建設局）

【原因】

上記（１）、（２）の事実が生じた原因は、次のとおりである。

- 定められたルールに基づいて事務処理が行われていないこと。
- 同一相手方への継続許可事案が多いことを理由に、十分な検討がなされないまま前例に倣った事務処理を行い、所属内でチェックする仕組みが構築されていない、又は有効に機能していないこと。

【リスク】

現状では、誤ったルールの運用で事務が進められることにより、定められた手続が形骸化し、適正な目的外使用の許可処分が行われないことで、事務の公正性や公平性が損なわれるリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

〔指摘事項１〕

- １．生野区役所、住吉区役所、建設局及び大阪港湾局は、契約管財局が定めたルールに基づき適正に事務を実施できるよう、起案文のひな形、許可書等の標準様式に基づき事務処理を行われたい。

また、下記4のような契約管財局の支援の下、適正な事務処理が行われているかを所属内でチェックできる有効な仕組みを構築されたい。

2. 生野区役所は、期間延長している当該事案について引き続き許可を行う場合には、「財産規則第9条等による協議について（通知）」に基づき、契約管財局と協議（合議決裁）の上、新規の許可として行われたい。
3. 住吉区役所及び建設局は、所属内の許可事案の使用料について、消費税等の課税・非課税区分が正しく適用されているか確認を行い、誤りのあった事案については過年度分も含めて適切な対応をとられたい。
4. 契約管財局は、制度所管所属として上記の現状を踏まえ、手続の基本事項について、財産管理主任等を通じて周知徹底や研修を実施する等により、各所属が自己点検・確認を行い、適正な事務処理を実施できるよう支援されたい。

（3）契約管財局との包括協議案件の取扱いについて

- 「財産規則第9条等による協議について（通知）」において、契約管財局への協議が省略できる事項の運用が定められており、契約管財局長と包括協議を行った場合には、同協議を省略できるとされている。
- 大阪市財産規則によれば、使用許可を受けた者は、使用料の3月分に相当する額以上の保証金を納付し、又は確実な担保を提供しなければならない。ただし、3月以内の使用許可の期間を定めたとき又は使用料を前納したときその他市長が必要と認めるときは、その全部又は一部を免除することができるとされているため、保証金免除の可否については許可の都度、精査する必要がある。
- また、同規則によれば、局長等は、その所管に属する公有財産の管理のため財産管理主任1名を置かなければならないとされ、財産管理主任及び財産管理副主任は、上司の命を受け、当該局長等の所管に属する公有財産につき、常にその状況を調査し、図面その他の必要な資料を整備しなければならないとされている。

今回の監査において、適正な使用許可手続が行われているかを確認したところ、所属が財産管理の実情に応じて契約管財局との包括協議を行い、許可期間等について独自の取扱いを行っている案件（以下「包括協議案件」という。）について、次の事実が見受けられた。

＜大阪港湾局＞

- 大阪港湾局では堤防敷・護岸敷（以下「堤防敷等」という。）における目的外使用許可について包括協議を行っている（昭和44年3月22日付け決裁）。当該決裁には、保証金を一律免除する等の記載はないが、同局が独自に作成する許可書様式にはそもそも保証金に関する条項が記載されておらず、また、各許可決裁においても保証金に関する記載がなく、その必要性が検討されないまま一律に免除の取扱いとされていた。
- また、堤防敷等における使用許可において、同一相手方に継続して許可を行っている事案が多数あり、許可期間の3年ごとに約450件の申請をまとめて決裁の上、許可を行っている（以下「一斉許可事案」という。）。本監査では、使用期間が令和2年度から4年度ま

での一斉許可事案を確認したが、決裁上、使用料算定根拠や許可理由が明記されておらず、判断基準が不明確であった。

- 加えて、一斉許可事案ではないものの、堤防敷等の使用許可であって決裁上に使用料算定根拠が明記されていない事案について、本来採用すべきでない単価を使用して計算した結果、誤った金額の使用料を徴収していた。
- なお、堤防敷等の使用許可に係る局独自のマニュアルとして、許可事務マニュアル（海務課（防災保安）平成28年4月）を作成している。しかしながら、当該マニュアルは、末尾に直近許可期間における使用料算定の資料が添付されているものの、平成20年度以降の更新内容が体系的に反映されていなかった。

<建設局>

- 建設局では、未認定道路における目的外使用許可について包括協議を行っている（平成17年4月1日付け決裁）。当該事務に係る局独自のマニュアルとして、法定外公共物における行政財産使用許可事務の手引き（建設局管理部管理課平成28年4月改訂）、通行機能のある市有地及び法定外公共物における行政財産使用許可事務の手引き（路政課版）（平成29年4月改訂）をそれぞれ作成しているが、平成28年、29年以降改訂されておらず、定額物件^(注)の使用料金額や保証金免除理由の記載内容が直近情報に更新されていなかった。

(注) 大阪市財産規則別表（第16条の2関係）に掲げる、電柱その他継続して設置される物件で財産管理者が定めるもの。

【原因】

上記の事実が生じた原因は、次のとおりである。

- 包括協議案件における許可手続について、十分な検討がなされないまま前例に倣った事務処理を行い、適正な運用となっているか所属内でチェックする仕組みが構築されていない、又は有効に機能していないこと。
- 一斉許可事案は、定期的に多数の案件処理が必要であるにもかかわらず、その事務処理手順が確立されていないこと。
- 包括協議案件における許可手続に関する独自作成のマニュアルや様式について、制度改正の都度、改訂の必要性がある事項が具体的に把握されておらず、所属内でそのチェックを行う仕組みが構築されていないこと。

【リスク】

現状では、独自に作成したマニュアルや様式の更新を適時適切に行わないことなどにより、定められた手続が形骸化し、適正な目的外使用の許可処分が行われないことで、事務の公正性や公平性が損なわれるリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

〔指摘事項2〕

1. 大阪港湾局は、堤防敷等の目的外使用許可における保証金の取扱いを整理し、改めて

契約管財局との協議を行うなどにより必要な措置を講じられたい。

また、起案文のひな形等に基づき当該許可の意思決定過程を明確にし、適正に事務が遂行されるよう事務処理手順を策定されたい。

2. 大阪港湾局は、使用料金額に誤りのあった事案について、過年度分も含めて確認の上、適切な対応をとられたい。

3. 大阪港湾局及び建設局は、独自に作成するマニュアルや様式について、それぞれ直近改訂以降に契約管財局から周知された事項等、必要な情報が反映されているかを確認の上、改訂を行うこと。また、当該マニュアル等の改訂漏れを防ぐ仕組みを構築されたい。

2 保証金の取扱いについては是正及び改善を求めたもの

【生野区役所、住吉区役所、契約管財局及び建設局に対して】

■ 行政財産目的外使用許可等の保証金に関する取扱い指針及び同解説によれば、次のような取扱いとされている。

- ・ 保証金は、使用料の納付を遅延した場合のほか、許可に関わり本市が受けた損害の一切に充当するものであり、納期限の到来していない将来の使用料は損害に当たらないことから、これに充当できない。
- ・ 使用料について消費税等が加算される場合は、その加算後の金額を保証金の算定基礎とする必要がある。
- ・ 許可書の保証金額は、その総額を記載することとし、許可後に保証金額を変更する際は、変更許可書を作成する必要がある。
- ・ 使用開始までに使用料が全額納付されるときは、使用料納付担保相当の保証金を徴収しないことができる。また、年度当初開始の許可に限り4月30日までに全額納付される場合においても保証金を徴収しないことができる。

なお、この場合の「全額納付」とは、許可期間全体の使用料を納付することを指すため、許可期間が複数年度にわたる場合には、初年度のみを使用料だけではなく、許可期間全体の使用料を前納させなければならない。

■ 管財事務の手引きによれば、保証金は許可内容の履行を担保するものであるとされている。保証金を免除するか否か及び保証金額については、許可をする上での条件に含まれるものであるため、使用許可の意思決定を行う時点で、許可相手方へ確認するなどして決定しておく必要がある。

■ 契約管財局は、各所属が管財事務を行うに当たり、その取扱いに疑問が生じた事案に対する相談に関して、管財事務にかかる相談対応実施要領（契約管財局 令和3年4月1日）を制定するなどの支援を行っている。

今回の監査において、保証金の決定、管理事務が適正に行われているかを確認したところ、次の事実が見受けられた。

■ 建設局において、保証金として収入したものを、納期限の到来していない将来の使用料に充当し、それに伴い不足した保証金を追加徴収していなかった。

- 生野区役所において、継続許可案件について使用料の増額変更等により保証金額が変更となったものの、既に受領していた従前保証金を繰越処理するのみで、差額分を追加徴収していなかった。また、許可書には変更後の保証金額を記載していたため、許可書上の金額と実際に本市が管理する金額とが異なっていた。
- 生野区役所においては下記事例ア、イの、住吉区役所においては下記事例アの事務処理を、それぞれ契約管財局に相談・確認せずに行っていた。
- 建設局においては、令和元年度定期監査等（報告監2の第14号）にて下記事例イと同様の事務処理に対して指摘を受けていたにもかかわらず、契約管財局に相談・確認を行わないまま、当該事務処理を継続していた。

<事例>

ア 生野区役所及び住吉区役所において、許可決裁時には使用料が全額前納されることが確定していないという理由から、許可書上は保証金を徴収するとしていながら、使用開始までに全額納付を確認したことにより、変更許可書を作成することなく、運用として保証金を免除していた。

また、同様の理由から、標準様式である許可書に独自にただし書きを追記することにより、保証金の取扱い（徴収又は免除）を確定させないままに許可を行っていた。

イ 生野区役所及び建設局において、複数年度の使用料に相当する額を当年度に徴収することが会計処理上難しいという認識により、複数年度の許可事案について、許可期間全体の使用料を前納させず、各年度の使用料のみを前納させることをもって保証金を免除していた。

【原因】

上記の事実が生じた原因は、次のとおりである。

- 契約管財局の定めた保証金の取扱いに関するルールを十分に理解できていないこと。
- ルールの運用について不明な点があるにもかかわらず、契約管財局への相談・確認を行っていないこと。

【リスク】

現状では、誤ったルールの運用で事務が進められることにより、定められた手続が形骸化し、適正な目的外使用の許可処分が行われないことで、事務の公正性や公平性が損なわれるリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項3]

1. 生野区役所、住吉区役所及び建設局は、ルールの運用について不明な点がある場合には、管財事務にかかる相談対応実施要領を活用するなど、契約管財局あて適切に相談・確認を行うよう所属内に周知するとともに、同様の事務処理誤りが生じないよう相談結果等についても組織共有されたい。
2. 生野区役所は、使用料の増額変更等に伴い保証金額が変更となっているものの、差額分

を追加徴収していない事案について、適正な保証金額を徴収されたい。

3. 契約管財局は、制度所管所属として上記の現状を踏まえ、保証金免除に係る意思決定上の注意点及び複数年度の許可に関する使用料徴収の考え方について、財産管理主任等を通じた周知徹底や研修等を実施し、ルールの浸透を図られたい。

3 現地管理について改善を求めたもの

【生野区役所、住吉区役所、契約管財局、建設局及び大阪港湾局に対して】

- 令和5年度財産管理主任会議の資料である「財産管理主任制度について」(契約管財局)によれば、財産管理主任等の職務には現地管理、文書管理等があり、現地管理においては、財産の使用は適当であるか、土地の不正使用がなされていないか、使用許可部分を条件どおりに使用しているか等に注意しながら、市有財産の現況を調査するとともに、不適切なものがあれば是正することとされている。

また、文書管理においては、管財文書は現況と符合していることが生命であり、文書だけによっても現況を理解できるように整備することが求められ、適時、写真撮影を行い、資料を残しておくこととされている。

- 普通財産(土地)の現地管理の方法を定めるための基本的な考え方を示すものとして、現地管理要領作成指針(契約管財局 平成31年1月23日)があり、行政財産は、財産所管所属において直接行政の用に供され日常管理されるという理由により、同指針の対象から除かれている。しかしながら、目的外使用許可物件についても、その用途又は目的を妨げない使用となっているかなど、現地管理の一環として同指針の取扱いに準じ、必要に応じて履行確認の記録を行い、組織共有することが望ましいと考えられる。

今回の監査において、適切な財産管理に向けて履行確認を行う仕組みが構築されているかを確認したところ、次の事実が見受けられた。

- 生野区役所、住吉区役所、建設局及び大阪港湾局においては、許可条件と使用状況が一致しているかの履行確認に関して、目視により行っているとの説明であったが、特に庁舎内にある許可物件については日頃から目の当たりにするという実状もあり、その記録までは残しておらず、実施状況や結果について組織共有されているかを確認できなかった。
- なお、大阪港湾局の一部担当では履行確認の上、「堤防敷使用許可物件現地調査報告書」という確認記録を残す仕組みが構築されていた。

【原因】

上記の事実が生じた原因は、次のとおりである。

- 目的外使用許可の対象物件について履行確認が必要であるという認識はあるものの、その確認記録を残す取扱いを定めていないこと。

【リスク】

現状では、対象物件が許可条件と異なる用途で利用されるなどにより、適切な財産管理を行

うことができないリスクがある。

したがって、以下のとおり指摘する。

[指摘事項4]

1. 生野区役所、住吉区役所、建設局及び大阪港湾局は、行政財産の目的外使用許可を行うに当たり、下記2のような契約管財局の支援の下、庁舎内の許可物件のように日常管理を十分に行えるものか、物件の管理状況を勘案の上、必要に応じて履行確認の記録を残すなど、その取扱いを整理し、適切に現地管理を実施されたい。
2. 契約管財局は、制度所管所属として、各所属において適切に現地管理が行われるよう、普通財産だけでなく目的外使用許可物件についても必要に応じて履行確認の記録を残すよう注意喚起を行うなど、有効な支援を実施されたい。

第7 その他

留意すべき事項

行政財産の目的外使用許可は、多くの所属で実施されている事務であり、今回は対象所属を絞り監査を実施したところであるが、監査結果に記載しているとおり、ルールが十分に理解されないまま事務が進められていることや、所属内で事務をチェックする仕組みが有効に機能していないことから、結果として手続の基本事項に関する事務処理誤りが多数確認された。

今回の監査結果を踏まえ、契約管財局を除く監査対象4所属は、決裁起案文のひな形を活用するなど基本的なルールを確認するとともに不明な点がある場合には、契約管財局が設けている管財事務にかかる相談対応の枠組みを活用し、適正な事務処理を実施されたい。

さらに、使用料の算定等、財務に関する事務に誤りが見受けられたことから、財産管理主任等が所属内で事務をチェックする仕組みを構築するなど、内部統制の仕組みが有効に機能するための取組についても併せて検討されたい。

また、制度所管所属である契約管財局は、全市で9,000件以上もある当該許可事務について、各所属において新規及び更新許可、減免等の事務が断続的に行われていることや繁忙期である年度末に処理が集中する事務であることを念頭に、財産管理主任等への制度周知や研修内容の充実を図り、各所属が正確かつ効率的に事務処理を行うことができるよう、更なる有効な支援策を検討されたい。