

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	岡 田	妥 知
同	福 田	武 洋

令和 6 年度監査委員監査結果報告の提出について

(土地賃貸に関する事務)

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以下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

本監査は、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
地方自治法第 199 条第 2 項の規定に基づく行政監査

第 3 監査の対象

1 対象事務

土地賃貸に関する事務

- ・ 主に直近事業年度及び進行事業年度を対象とした。

2 対象所属^(注)

契約管財局、計画調整局、都市整備局及び大阪港湾局

(注) 契約管財局は、監査の対象事務を所管する所属として対象所属とした。また、実地調査は、令和 5 年度に土地賃貸料収入がある所属（19 所属）を対象に予備調査を実施した結果、4 所属（契約管財局、計画調整局、都市整備局、大阪港湾局）を選定し実施した。

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	監査の着眼点	監査の結果
(1) 土地賃貸料の収入手続が適切に行われず、本市が土地賃貸料を確保できないリスク	ア 賃料の設定・改定は適切に実施されているか。	指摘事項1 指摘事項2 指摘事項3 指摘事項4 指摘事項5
	イ 土地賃貸料の納入通知手続は適切に行われているか。	—
	ウ 減免を実施する理由に合理性はあるか。	指摘事項6
	エ 収入未済に対する督促は適切に行われているか。	—
(2) 未利用地を有効活用していないことで、本市が管理コストを負担し、土地賃貸料が確保できないリスク	ア 土地賃貸が可能な未利用地はないか。	—
	イ 契約管財局は、未利用地の土地賃貸について、適切に支援を行っているか。	—
(3) 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7(1) 指摘事項7(2)

(注) 監査の結果欄の「—」の項目については、今回の監査の対象範囲において試査等により検証した限り、指摘に該当する事項が検出されなかったことを示すものである。

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て実施した。

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以下のとおりである。

1 貸付料改定の検証方法について改善を求めたもの

【契約管財局に対して】

契約管財局作成の普通財産貸付料算定基準（平成11年4月1日制定、令和2年4月1日最

近改正) (以下、「算定基準」という。) 第1の2継続貸付料では、「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年毎に行うこととする。」と定めている。

また、同基準運用指針(平成31年4月1日施行、以下「運用指針」という。)により、現行貸付料の検証方法として、当該不動産が接する道路に付設されている相続税路線価が直近合意貸付料の適用始期と今回算定する貸付料適用始期前日の前年相続税路線価との比が20%を上回り、かつ、大阪市消費者物価指数が直近合意貸付料適用始期の6か月前と今回算定する貸付料の適用始期前日の6か月前との変動率が2%を上回る場合は貸付料の改定を請求することとしている。

今回の監査において、運用指針における、「直近合意」に対する捉え方が、実地調査を実施した所属によって異なっており、現行貸付料の検証における取扱いに齟齬があることが確認された。

契約管財局及び大阪港湾局では3年毎の検証は実施されているが、「直近合意」は3年前の前回検証時と認識しており、賃料改定が実施されていない場合であっても、賃料の合意があったものと考えている。

一方、計画調整局及び都市整備局における、3年毎の検証については、「直近合意」は現行貸付料を最初に決定した時期を指しており、検証の結果、賃料改定が実施されていない場合は、賃料の合意とは言えないとの認識である。

実地調査においては、「直近合意」には、①現行貸付料を最初に決定した時期、②前回検証時期(賃料改定しない通知あり)、③前回検証時期(賃料改定しない通知なし)の3通りを検出した。

これは、運用指針において、「直近合意」の説明がなされておらず、土地所管所属によって相手方の合意の捉え方が異なっていることが原因である。

現状では、貸付料が適正に設定されず、受益者負担が公平になされないリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項1]

1. 制度所管所属である契約管財局は、貸付料の改定・見直しにおける各局の実態調査を行い、検証方法を統一されたい。
2. 契約管財局は、上記1を実施した上で、運用指針において、貸付料改定の検証方法における解釈が統一されるよう追記・修正を行い、周知されたい。
3. 契約管財局は、上記1・2を実施した上で、検証方法が変更となる所属における貸付料の改定・見直しの実施期限をできる限りすみやかに取り決め、指示されたい。

2 貸付料の見直しに係る意思決定について改善を求めたもの

【計画調整局及び都市整備局に対して】

算定基準第1の2継続貸付料では、「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年毎に行うこととする。」と定めている。

計画調整局では、株式会社湊町開発センターに貸付を行っている契約6件について、3年毎の貸付料の検証は行い、価格改定の必要がないことを確認しているものの、その検証結果について決裁等による意思決定が行われていなかった。

また、都市整備局においても、賃貸借を行っている契約にかかる貸付料について、3年毎の貸付料の見直しの検証は行い、価格改定の必要がないことを確認しているものの、その検証結果について決裁等による意思決定が行われていなかった物件が、3件見受けられた。

これらは、現行貸付料の検証の結果、価格改定が必要な場合には決裁を行う必要はあるが、価格改定する必要がない場合には決裁（意思決定）を行う必要はないとの認識であったことが原因である。

現状では、意思決定の証跡を残さないことにより、本市として市民への説明責任が果たせないリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項2]

計画調整局及び都市整備局は、現行貸付料について、価格改定が必要でない場合においても決裁等による意思決定を行い、その証跡を残す必要があることを関係職員に周知された。

3 契約更新の手続について改善を求めたもの

【契約管財局に対して】

地方財政法（昭和23年法律第109号）第8条では「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。」と定め、財産管理を適正に行うことを地方公共団体に義務づけており、土地の賃貸借契約の締結に当たっても、本市の権利が損なわれることのないよう確実に行う必要がある。

また、旧借地法等の適用となる契約では、契約期間が満了した場合には契約が法定更新されるが、契約満了日までに契約締結することが原則である。

契約管財局では、現在の継続賃貸地における契約更新手続漏れを防止するため、契約満了を迎える年度の11月に一斉に契約更新にかかる通知を行っている。

そのため、4月から11月までに契約満了を迎える契約については、契約満了後の通知となり、契約日が契約開始日より後の日付で締結する事象が発生している。

令和6年度においては、契約満了を迎える契約40件について通知を送付したが、その内、10件が通知の発送直前に契約満了日を迎えており、賃貸借開始日後の日付で契約締結が行われることとなった。

これは、法的には貸借契約の更新を行わなくとも法定更新により効力は継続され、契約は有効であり、事務手続の漏れを防ぐ観点から11月に一斉通知を行ってきたことが原因である。

現状では、借借人との間でトラブルが発生するリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項3]

契約管財局は、契約更新手続きが円滑に漏れなく行われ、契約期間満了日までに完了できるよう一斉通知の時期等を改善されたい。

4 契約締結手続について改善を求めたもの

【大阪港湾局に対して】

令和2年4月1日施行の民法改正により、個人保証人保護の拡充の観点から、保証人の取扱いが変更された。

契約管財局作成の貸付入札事務処理マニュアル（令和4年4月）第6契約締結（3）連帯保証人には、『借受人は、連帯保証人に対し、保証人になるかどうかの判断のための情報を提示し説明する義務があり、説明を行った事を本市は確認する必要があるため、「借借人の説明義務について」^(注)（以下、「確認書類」という。）を徴取すること。』とある。

(注) 連帯保証人が借借人から、財産及び収支の状況等の情報の提供を受けたことを確認するための書類

今回の監査で個人の連帯保証人を設定した契約が2件確認され、確認書類の提出を受けているが、日付の記載がないものが1件、鉛筆での日付の記載が1件検出された。また、この2件については、本来契約手続決裁に相手から提出された確認書類を添付すべきところ、契約締結決裁完了後の受領となっていた。

これは、契約締結時において、借借人及び連帯保証人から確認書類の提供を受ける理由を正しく理解できていなかったことが原因である。

現状では、借借人及び連帯保証人との間で紛争が発生するリスクや本市の権利を主張できないリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項4]

大阪港湾局は、契約締結決裁時に必要な書類の理由を正しく理解し、適切に契約締結事務を行うよう改善策を講じられたい。

5 使用貸借契約手続について改善を求めたもの

【大阪港湾局に対して】

契約管財局作成の管財事務概説（令和3年9月）によると、行政財産（普通財産も同様）を他の所属長が使用するのを認めることを特に本市では、使用承認と呼んでいる。また、使用貸借とは、無償で当該地方公共団体以外の者に貸し付け、使用収益を認めることであり、本市財産条例第7条第4項を適用し、貸付料を免除したものであるとしている。

したがって、本市以外の者に無償で貸付を行う場合は、使用承認ではなく、使用貸借による契約を締結する必要がある。

昭和22年の警察法改正により大阪市警察が創設されたが、昭和29年に再び警察法が改正され、大阪市警察が廃止され大阪府へ移管された。

これに基づき、昭和31年12月17日付けで、本市と大阪府で使用貸借契約を一括して締結しているが、大阪港湾局においては、大阪府に大阪港水上警察署車庫として無償で貸付を行う際に、本来、使用貸借契約を締結すべきところ、使用貸借にかかる契約手続は行っていなかった。

これは、昭和31年の本市と大阪府との一括使用貸借契約締結において、当該土地が一括契約に含まれていないにもかかわらず、その後も貸付手法の見直しについて組織的なチェックがなされてこなかったことが原因である。

現状では、誤ったルールで事務が進められ、契約手続が適正に行われず、本市の権利が損なわれるリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項5]

1. 大阪港湾局は、当該物件について、速やかに使用貸借契約を締結されたい。
2. 大阪港湾局は、定期的な契約内容の点検を行うなど、当該業務が適正に実施される仕組みを講じられたい。

6 減免の必要性・妥当性における検証事務について改善を求めたもの

【契約管財局及び大阪港湾局に対して】

契約管財局作成の行政財産使用許可等・普通財産貸付けをする場合の減免指針（以下「減免指針」という。）によれば、「公有財産は市民の貴重な財産であり、貸付料は、原則、有償であるべきであることから、減免率の適用にあたっては、減免率の上限を直ちに適用するのではなく、相手方の収益性の程度を検証し、減免率の削減に努めるものとする。」としている。減免見直しとして「既に減免を行っている使用許可、貸付けについて、行政からの財政的支援にあたる場合には、原則として3年に1度、「減免チェックシート」により「ア 社会経済情勢等の変化」、「イ 公と民の役割分担」に留意して減免の見直しが必要かどうか検証を行い、

契約管財局に提出すること。」としている。

「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」によれば、「局長等は、毎年度、当該局等において行っている行政財産目的外使用許可等・普通財産貸付けの減免について、利用用途の公共性・公益性の変化等により、行政としての支援の必要性が低下している場合には、使用料等の減免の必要性・妥当性について再度検証し減免率の削減に努めるものとする。」としている。

しかしながら、契約管財局における大阪市住宅供給公社への貸付け（1件）において、減免の必要があるものとして50%の減免を行っているが、減免の見直しが必要かどうか3年毎の検証を行っていないかった。

また、大阪港湾局においては、3年毎に作成する減免チェックシートによる検証について、前回提出時から新規追加された物件（1件）が作成リストから漏れていた。加えて、上記物件については、現在大阪港湾局が公表している「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一覧表」にも、掲載されていないかった。

これは、契約管財局においては、減免指針の内容を正しく認識していなかったことが原因であり、大阪港湾局では、減免チェックシート及び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一覧表の作成に当たり、減免の検証及び記載漏れがないかなど上席者等のチェックが出来ていなかったことが原因である。

現状では、貸付料が適正に設定されず、受益者負担が公平になされないリスクがあり、貸付料の減免について説明責任を果たせないリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項6]

1. 契約管財局は、すでに減免を行っている貸付けについて、「減免チェックシート」により減免の見直しが必要かどうか漏れなく検証を行い、意思決定を行われたい。
2. 大阪港湾局は、減免の見直しの検証を行うに当たっては、新規追加物件が報告から漏れないようチェックする仕組みを講じられたい。

7 公有財産データ管理について

各所属においては、『公有財産台帳管理システム「貸付・借受システム」』（以下、「貸付・借受システム」という。）への情報入力漏れや入力誤りがないかを適宜確認するなど、適切な公有財産管理に努める必要がある。

(1) 「貸付・借受システム」の管理について改善を求めたもの

【都市整備局に対して】

都市整備局から提出された「貸付・借受システム」の入力データ（令和6年3月31日時点）

を確認したところ、登録漏れ1件及び契約種別、貸付面積、貸付期間終了年月日等の入力誤りや更新漏れが多数確認された。

これは、「貸付・借受システム」へのデータ入力等の管理について、各部署における管理体制が脆弱であったこと、また、「貸付・借受システム」への情報の入力漏れや入力誤りの可能性があることを想定したデータの定期的見直し（棚卸し）が徹底されていなかったことが原因である。

現状では、正確な台帳としての機能が失われ、財産管理が適切に実施されないリスクがある。

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項7（1）]

1. 都市整備局は、各部署における「貸付・借受システム」への入力情報について、契約書の内容等と相違がないか定期的に照合するなどデータ管理を徹底されたい。
2. 都市整備局は、財産管理主任制度を活用し、局内の「貸付・借受システム」への登録を行う際の上席者によるダブルチェック等の体制を構築されたい。

(2) 「貸付台帳」の管理について改善を求めたもの

【大阪港湾局に対して】

大阪港湾局では、平成30年度定期監査（土地賃貸料）の指摘により、「貸付・借受システム」との二重管理を取りやめ、局独自に作成した「貸付台帳」（エクセル表）で管理を行っている。

今回の監査において、大阪港湾局の関係書類等を確認したところ、次のとおりであった。

- 平成31年度以降、「貸付・借受システム」への入力が行わないとのことであったが、大阪府への貸付物件（1件）について、令和5年度に登録が行われていた。
また、平成30年度以前に「貸付・借受システム」に入力されたデータが、現在も同システムにメンテナンスされない状態のまま、登録が残っていた。
- 地上物件譲渡等による借地名義人の変更にあたり、「貸付台帳」の当初賃貸年月日の入力ルールが2通り検出された。
また、「公有財産台帳管理システム」と「貸付台帳」の面積が一致していない2物件について、「貸付台帳」の入力誤りが確認された。
- 「貸付台帳」はエクセルで作成し、課フォルダに保管しており、課の誰もがデータ更新可能であり、定期的なバックアップやパスワードの設定はされておらず、担当者が登録した内容について、上位者がチェックするといった体制は徹底されていなかった。
また、「貸付台帳」は年度毎に作成されており、当年度における契約変更の状況は確認できるものの、当年度の「貸付台帳」では、過年度の契約変更履歴は確認することができなかつ

た。

これらは、「貸付・借受システム」の既存データ等の取扱いに対する認識が不足していること、「貸付台帳」への登録に対するルールの徹底が出来ていないこと、「貸付台帳」のエクセルデータベースは非常に便利である一方、データの改ざんや削除が容易であるなどデメリットの認識が不足していたことが原因である。

現状では、次のリスクがある。

- ・ 現在、大阪港湾局が使用していない「貸付・借受システム」の過去データがシステム上に残存していることにより、更新されていないデータが誤って使用されるリスク
- ・ データの改ざんや削除等により、正確な台帳としての機能が失われ、財産管理が適切に実施されないリスク

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項7 (2)]

1. 大阪港湾局は、契約管財局と協議を行い、現在使用していない「貸付・借受システム」の過去データの取扱いについて対応を決定されたい。
2. 大阪港湾局は、賃貸地管理の根幹である「貸付台帳」エクセルデータベースについて、パスワードの設定や入力時の上位者によるダブルチェック、定期的なバックアップなど、正確なデータ管理を行う体制を構築されたい。

第7 その他

留意すべき事項

土地賃貸に関する事務は、契約期間が長期にわたるケースも多くなるため、事務処理に誤りが生じた場合には、本市の権利や財産を損なうリスクがあり、その影響についても、長期間にわたることが懸念される。

また、今回の監査においては、担当者の失念などによる事務手続の不備等が散見され、事務手続が担当者任せとなっている実態も見受けられたが、これらは他の土地所管所属でも同様の事案が生じる可能性がある。

そのため、各所属においては、こうした不適切事案の発生を未然に防止するためには、所属内でのチェック機能を有効なものとする取組みが重要であることから、財産管理主任者や管財事務経験者の助言や指導などを組織的に活用できるような支援体制の整備について早期に検討されたい。

最後に、管財事務を所管する契約管財局は、市全体における財産管理の適正化に向けて、財産管理主任会議等の機会を活用し、今回の監査結果を関係職員へ周知するなど、支援や指導を強化されたい。