

土地流動化に関する意見

平成 19 年 6 月

大阪市土地流動化委員会

目 次

	ページ
1 はじめに	1
2 未利用地の分類について	1
(1) 基本的な考え方	1
(2) 分類基準	2
① 事業予定地	2
② 継続保有地	3
③ 処分検討地	3
(3) 分類基準の適用	3
(4) 分類後の留意点	4
3 最後に	4
別添・分類案の解説	7
① 事業予定地	7
② 継続保有地	7
③ 処分検討地	8
別紙 1 大阪市土地流動化委員会委員名簿	11
別紙 2 大阪市土地流動化委員会設置要綱	15
別紙 3 未利用地等活用方針策定基準	19
別紙 4 分類作業流れ図	23
別紙 5 未利用地分類結果一覧表(案)	27

土地流動化に関する意見

1 はじめに

大阪市は、市域全体の面積約 2 億 2,196 万㎡の 25%にあたる約 5,676 万㎡もの土地を所有している。その多くは、道路、公園、港湾、学校、市営住宅、各種公共施設や、市庁舎、区役所等の用地として利用されているが、これらの公共施設等の用途廃止後大阪市の事業の用に供していない土地や予定している事業が実施されていない土地、本格利用が定まるまでの間コミュニティ用地などとして暫定的に利用されている用地、用途廃止予定のある土地など(これらを総称して以下「未利用地」という。)も相当数存在する。

大阪市は、土地の流動化、すなわち、これら未利用地の処分、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)。

「大阪市土地流動化委員会」(以下「本委員会」という。)は、このような状況の下、昨年 10 月に発足し、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」(以下「分類基準」という。)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 分類することとした。

これまでの本委員会での審議経過を略記すると、第 1 回の会議(平成 18 年 10 月開催)では、本委員会の運営とスケジュール並びに分類基準について、第 2 回の会議(平成 19 年 2 月開催)では、分類基準に基づき分類した未利用地等の活用方針の原案について審議を行い、大阪市に対してさまざまな助言を行った。そして、今回の第 3 回の会議で、土地流動化に関する意見をとりまとめ、個々の未利用地に係る活用方針を、別紙の「処分検討地一覧表(案)」、「継続保有地一覧表(案)」及び「事業予定地一覧表(案)」に記載のとおり定めた。

大阪市におかれては、今後、この意見書及び別紙の「未利用地分類結果一覧表(案)」の内容を十分吟味した上で、大阪市としての活用方針を策定し、それを実施に移すことにより、土地の流動化の一層の推進に役立てていただきたい。

2 未利用地の分類について

(1) 基本的な考え方

未利用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である。

そこで、本委員会の立場から大阪市の財政状況を概観すると、平成 18 年 9 月改訂版として大阪市が公表した「中期的な財政収支概算について」によれば、前回平成 17 年 11 月改訂版と比較して、市税の増が一定見込まれるものの、地方交付税の減が収支悪化要素として見込まれるため、新たに不用地売却代(平成 19~22 年度まで毎年

100 億円、4 年間で 400 億円)と公債償還基金の剰余分の活用(平成 19~22 年度の 4 年間で 214 億円)を補填財源として計上したとしても、蓄積基金が枯渇する平成 22 年度には 96 億円の単年度収支不足が生じる見込みとされている。

さらに、平成 19 年 2 月に大阪市が公表した「財務リスクの全体像」によると、今後の大阪市の財政収支に影響を及ぼす危険性がある「負の遺産」の総額は、収支不足額がほぼ確定しているものだけを集計すれば、約 2,738 億円となるが、今後総額が膨らむことも否めない。

上記の「中期的な財政収支概算について」では、「負の遺産」の処理の方向性については、不確定要素として未だ織り込めていないとのことであり、また、「財務リスクの全体像」に関しても、リスクの顕在化の有無・時期が異なるほか、その処理方法も経営改善、資産処分、税など事業の性質に応じて多様なため、正確な推計は現時点では困難といわざるを得ない。しかし、現下の非常に厳しい大阪市の財政状況を考慮すれば、「負の遺産」の処理を含め、今後見込まれる収支不足額を人件費などの歳出抑制と税収等の増及び基金取り崩しのみで調整することは困難であり、その一部を不用地売却代で補填する必要があることは財政構造上やむを得ないことと思われる。

したがって、未利用地については、保有の必要性とのバランスを考慮する必要はあるが、今後 10 年間で少なくとも 1,000 億円を下らないよう可能な限り売却に努めることが必要であり、このような視点から、処分検討地の抽出を行うこととする。

ただし、売却期間の設定にあたっては、限られた地域に一時期に大量の未利用地を処分に付することは、供給過多となり、売却価格や周辺地価の下落など不動産市況に影響を与えるおそれがあることや、境界確定・測量作業など売却に必要な期間を勘案する必要から、処分検討地の売却に取り組むこの 10 年間の期間については、平成 20 年度までに売却を行う「早期処分」と、平成 22 年度までに売却を行う「中期処分」、並びに平成 28 年度までに売却を行う「長期処分」の 3 区分に細分化することとする。

なお、本委員会は、大阪市の施策や事業の評価を行う機関ではないため、事業予定地、継続保有地あるいは処分検討地として分類された結果は、当該施策又は事業そのものの必要性の可否を判断したものでないことを了承されたい。

以上の考え方を踏まえ、(2)に掲げる分類基準のとおり分類することとしたが、分類の手順としては、個々の未利用地の属性データから客観的に判別できるもの(国庫補助金(基準7)や都市計画決定(基準8)の有無、地下埋設物等(基準5)の有無など)をまず分類し、事業予定地や継続保有地の各基準(基準4から基準9まで)に明確に該当すると言いがたいものについては、上記の基本的な考え方にに基づき、原則として処分検討地に分類することとした(詳細は「(3)分類基準の適用」参照)。そのため、以下の分類基準も、事業予定地、継続保有地及び処分検討地の順に記載しており、旧同和関連用地も含め、852 件全件を例外なくこの基準に従って分類した。

(2) 分類基準

① 事業予定地

- 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(基準7)
- 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(基準8)
- 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(基準9)

② 継続保有地

- 長期的なまちづくりの観点から将来の活用に備え、継続保有が適当と判断されるもの(基準4)
- 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(基準5)
- 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(基準6)

③ 処分検討地

- 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を検討する方針がすでに決定しているもの(基準1)
- 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(基準2)
- 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(基準3)

(3)分類基準の適用

個々の未利用地のデータを上記基準に当てはめて分類していくこととしたが、明確に特定の基準に該当するといいがたいもの、例えば、分類としてはコミュニティ用地であっても、その利用形態が公有地の利用として適正とはいいがたいものの取扱いや、本来の用地取得の目的としての事業計画は失われていないが、長期間にわたり暫定利用が続けられている場合などについて、事業と現況のどちらを優先して基準の適用を行うかについては、以下の考え方で整理することとした。

- ・ 不法占拠、菜園など一部の者が独占的に使用しており、市有地の利用方法として適正と言いがたいものについては、処分検討地に分類する。
- ・ 明確な事業化の目処がなく、現況が空地のものは、原則として、処分検討地に分類する。
- ・ 明確な事業化の目処がなく、現況が空地以外のもので、事業未着手の期間あるいは未利用の期間が概ね 10 年以上経過しているものは、原則として、処分検討地に分類する。ただし、10 年未満のものであっても、個別に検討を行なった結果、今日的財政状況に照らし、処分を検討することが相当であると思料されるものについては、処分検討地に分類するとともに売却に取り組む期間を考慮した。

加えて、分類にあたり特に議論のあった学校跡地についての本委員会の考え

方は次のとおりである。

- ・ 学校跡地については、地域住民の寄附を受けた経過のあるものや、地元の愛着、防災空間としての機能に配慮する必要がある一方、前述の基本的な考え方からすれば、立地・規模など不動産としての非常に貴重な資産価値を有していることから、本委員会としては、処分検討地に分類する。今後、大阪市において、個別用地にかかる状況を十分精査し、例えば、必要な面積を確保した上で残地を売却するなど、地域との調和を図ることのできる具体的な処分方策あるいは有効活用策、処分時期について慎重に検討をした上で、進められたい。

(4)分類後の留意点

今回、個々の未利用地の活用方針を策定するにあたり、上記の基本的な考え方に基づき3分類した。今後、効率的かつ効果的に未利用地の売却促進並びに有効活用を図るためには、事業計画の見直しなど分類後の未利用地の状況変化を的確に把握することが重要であり、土地を管理している局に対して定期的にヒアリングを行うなどにより進捗状況を確認し、とりわけ処分検討地に分類したものについては、目標年限を遵守することに重点をおいた取組みとすることが重要である。

事業予定地として分類したものについて、事業を担当する局は、事業化の目処について精査するとともに、用地取得に際して国庫補助金が交付されている用地の課題解決や、都市計画決定がなされている用地の見直しなどについて、関係先と十分に協議し適宜検討を行うべきである。

コミュニティ用地として暫定的に継続保有する用地として分類するものについては、公正な利用がなされているか、適正に管理されているかについて現況や利用方法などを各局において調査した上で、不適切であると認められるものについては処分検討地に分類することとする。また、グラウンドなど地域のコミュニティ用地として、面積規模あるいは箇所数が過大であるものについては、積極的に処分に向けた検討を行うべきである。

このように未利用地をとりまく状況の変化や財政状況の変化等により、活用方針を見直す必要があると認められるものについては、定期的に分類を見直し、これを市民に公表すべきである。

また、区役所の建替えにより移転計画のある用地など、今後未利用となる予定のものについても、できるだけ早期に情報を把握し活用方針を迅速に策定することが大切である。

なお、事業化あるいは処分するまでの間については、一時貸付や定期借地などの手法により有償で民間に貸付けすることにより、歳入を確保することも積極的に取り組まなければならない。また、現況が駐車場などに供されている場合は、事業化又は処分の年限(早期・中期・長期処分の各期限)までに計画的に周知・明渡等の手続を進め、円滑な事業実施又は処分が行われるよう留意されたい。

3 最後に

大阪市が所有する未利用地は、市民の貴重な財産であり、大阪市の厳しい財政状況を

克服するための財源として活かす観点から、あるいは、まちづくりの観点から、最大限有効活用することが重要である。また、大阪市は、未利用地の売却促進あるいは市有財産の有効活用など土地の流動化を推進することとしており、その達成には、各局が一体となって取り組むことが必要不可欠である。

本委員会は、これを支援するため、まず、分類基準を審議し、さらに個々の未利用地を分類基準に従って分類するに際し、第三者の立場による客観的な視点から様々な助言や検討を行い、その内容をこの意見書にとりまとめた。

今後、大阪市は、この意見書の趣旨に則り、速やかに、処分検討地、継続保有地あるいは事業予定地に分類した結果を市民に公表し、その実現に向け取り組む必要がある。

特に処分検討地に分類されたものに関しては、用地や施策を所管する各局は、これまでの経緯を踏まえ、地元・関係先等に対する説明を行うとともに、境界確定や測量作業など売却に必要な業務を着実に進めることとし、従前から果たしてきた各々の役割分担と協力関係を今後とも維持し、目標年限に沿った計画的かつ円滑な処分が実施されるよう努められたい。

しかし、個々の土地にはそれぞれの由来、経過があり、複雑な利害関係が生じている場合も少なくない。また、全市の未利用地を分類し、処分等の活用方針を個別の土地ごとに定めて公開するという試みは、全国的に見ても先駆的な取り組みであることから、各方面から相当の反響が予想される。そのため、総論では賛成であっても、各論については意見の相違が生じるおそれがある。

このような場合に、所管局が行う、地元を含む相手方に対する説明や、相手方の要望内容に関して、法令遵守や情報開示の観点から問題がないか、また、どのような対処方策(相手方及び要望内容の公表を含む。)が望ましいかなど、大阪市が未利用地の処分・活用を推進していくにあたっての問題点について、本委員会は、市長からの諮問に基づき、今後、個別案件として審議し、助言することとしている。

また、今回対象とならなかった昨年 10 月以降に公共施設の用途廃止等により新たに発生した未利用地の分類(活用方針案)を、併せて審議する予定である。

これらの個別案件の審議結果や、新規発生分の未利用地の分類結果については、その審議が終了した段階で、市長に意見具申することとする。

未利用地は、これを分類することが目的ではない。分類された方針に沿って、処分・有効活用することが目的である。その意味で、今回の分類案はようやく大阪市の未利用地活用がその緒についたというに過ぎない。道程は長くこれからが正念場であるが、手綱を緩めることなく、未利用地の売却促進及び有効活用に積極的に取り組まれることを期待する。

分類案の解説

① 事業予定地

○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(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を受けて取得した用地であり、当該土地が国庫補助金の目的に応じた事業を行っていく予定地として分類した。

(1)都市公園事業用地(国庫補助金)

(例)No.425 巽公園用地(ゆとりとみどり振興局所管 生野区巽西 2) 11,011 m²
合計 153 件 482,668 m²

○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(基準 8)

都市計画法(昭和 43 年法律第 100 号)に基づき都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画が決定された用地であり、上記目的を達成する事業目的があるものとして事業予定地に分類した。

(1)都市公園用地(都市計画法)

(例)No.39 正連寺川公園用地(ゆとりとみどり振興局所管 福島区大開 4) 695 m²
合計 30 件 60,324 m²

○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(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おり、事業化の目途があるとされるもの又は一時的に大阪市特定の事業に供しているが、用地については暫定利用中のものについて分類した。

(1)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

(例) No.3 (仮称) 曾根崎地域集会所(北区役所所管 北区曾根崎 1) 150 m²
131 件 523,306 m²

(2)一時的に大阪市特定の事業に供しているが、用地については暫定利用中のもの

(例)No.464 社会福祉施設用地(健康福祉局所管 城東区中央 2)(種から花事業)
7 件 17,538 m²

合計 138 件 540,844 m²

② 継続保有地

○長期的なまちづくりの観点から将来の活用に備え、継続保有が適当と判断されるもの(基準 4)

特定の事業又は施設の用に供する用地としての活用が未定などの場合であっても、国、

地元、自治体で構成される再開発事業にかかる協議会が既に立ち上げられており、まちづくりの観点から処分になじまないと認められるものや、所在地域の発展動向(駅前など)、開発計画などを勘案し長期的な観点から将来の活用等に備え、保有を継続する必要があるものについて分類した。

(1)再開発事業及び密集市街地改良事業等が用地内に所在するもの

国、地元、自治体で構成される再開発事業にかかる協議会が既に立ち上げられており、継続保有地に分類することとした。

(例)No.427 公共施設先行取得事業用地(計画調整局所管 生野区鶴橋 1) 4,797 m²
生野区鶴橋地域開発事業を検討中

2 件 6,810 m²

(例)No.591 もと区画整理事業用地(都市整備局所管 住之江区平林南 1 ほか 28 件)
平林水域活用等推進委員会において再開発事業を検討中

28 件 43,131 m²

合計 30 件 49,941 m²

○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(基準5)

(1)埋設構造物等があり、その撤去費が当該土地の価格を超えることが予想される又は撤去そのものできないものなど、経済的に処分が困難又は非効率なもの

(例)No.465 楠根川材料置場用地(建設局所管 城東区永田 1) 899 m²

合計 12 件 47,377 m²

○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(基準6)

なお、コミュニティ用地(コミュニティ施設敷地を含む。)として、現在利用されているものの、公正な利用、適正な管理がなされているかどうかさらに精査する必要があるものについてもここに分類した。

(1)適正に管理がなされており継続保有することが適当と考えられるもの

83 件 38,431 m²

(例)補助金等が交付されている児童遊園及びちびっこ広場

(2) コミュニティ用地として、現在利用されているものの、今後適正な管理がなされているかどうかさらに精査する必要があると考えられるもの

97 件 123,206 m²

合計 180 件 161,637 m²

③ 処分検討地

○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を検討する方針がすでに決定しているもの(基準1)

大阪市各所管局等において、処分する方針がすでに決定されているもの、又は、処分検

討方針がすでに決定されているものについて分類した。

臨海埋立分譲地、土地区画整理事業による保留地など処分方針が決定されているもの等についてもここに分類した。

(1)臨海部埋立分譲地 28件 472,888㎡

大阪港埋立地は、計画時の事業スキームから企業債により造成工事を実施し、完成土地の売却益により事業収支を合い償わせるため、売却することが前提となっている用地のため分類した。

(例)No.73 舞洲埋立地(港湾局所管 此花区北港緑地 2) 31,208㎡

(2)土地区画整理事業による保留地など 19件 16,585㎡

土地区画整理事業の換地計画において、施行後の宅地価格総額が施行前の宅地価格総額を超える場合において、土地区画整理事業に充てるため、その差額に相当する金額を超えない価額の一定の土地を換地として定めず、土地区画整理審議会の同意を得て施行者が取得したもので、事業収支を合い償わせるため早期に売却すべき用地について分類した。

(例)No.79 此花区西部臨海土地区画整理事業保留地 5,086㎡

(3)大阪市において処分検討地として位置づけられているもの

76件 126,336㎡

・昭和44年達第6号により設置された大阪市財産運用委員会において「処分検討」として位置づけられているもののうち、本委員会においても、処分検討地として位置づけることが妥当と考えられるもの

(例)No.101 消防局庁舎(消防局所管 西区新町 1) 2,115㎡

・未利用地活用推進会議において処分予定地として位置づけられているもの

(例)No.237 公共施設建設用地(市民局所管 浪速区大国 3) 109㎡

合計 123件 615,809㎡

○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(基準2)

全くの現況空地・個々の施設等について老朽化等の理由により未利用地となったもので事業予定のないもの・不法占拠、菜園など一部の者が独占的に利用しており、市有地の適正な利用と言い難いもの・上記いずれの基準にも明確に該当しないもののうち、未利用又は未事業化の期間が10年以上のものについてもここに分類した。

(例)No.531 教育管理用地(教育委員会事務局所管 住之江区北島 1) 748㎡

合計 186件 597,626㎡

○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(基準3)

今回分類の対象となる未利用地は原則として100㎡以上の未利用地としたので、この基準に該当するものはない。

合計 0件 0㎡

別紙

1	大阪市土地流動化委員会委員名簿		
2	大阪市土地流動化委員会設置要綱		
3	未利用地等活用方針策定基準		
4	分類作業流れ図		
5	未利用地分類結果一覧表（案）	852 件	2,556,226 m ²
(1)	処分検討地一覧表（案）	309 件	1,213,435 m ²
	・ 早期処分検討地一覧表（案）（平成 20 年度まで）	123 件	371,698 m ²
	・ 中期処分検討地一覧表（案）（平成 22 年度まで）	149 件	526,429 m ²
	・ 長期処分検討地一覧表（案）（平成 28 年度まで）	37 件	315,308 m ²
(2)	継続保有地一覧表（案）	222 件	258,955 m ²
(3)	事業予定地一覧表（案）	321 件	1,083,836 m ²