

① 住民監査請求書 (2024年6月11日提出)

住民監査請求書

大阪市監査委員御中

令和6年6月11日

第1 請求の要旨

地方自治法242条1項の規定により、以下の財務会計上の違法事項につき、監査を請求する。

- (1) 大阪・夢洲地区特定複合観光施設用地に係る液状化対策等工事市有財産使用貸借契約は(以下、「市有財産使用貸借契約」)、大阪市港湾局長が大阪IR株式会社に対し液状化対策工事等に供することを目的として土地を無償で使用させるものであり、地方財政法4条2項の「地方公共団体の収入は適実且つ厳正にこれを確保しなければならない」に違反する。当該契約の解除を求める。
- (2) 大阪・夢洲地区特定複合観光施設用地に係る土地改良事業に関する協定は(以下、「土地改良事業に関する協定」)は、大阪府知事、大阪市IR推進局長、大阪港湾局長が大阪IR株式会社との間で締結したもので、大阪IR株式会社が実施するIR用地土地課題対策工事の内容及び費用負担等に関し必要な事項を定めるものである。その3条において「本件土地課題対策工事が公共工事に準ずるもの」と位置付けているにもかかわらず、工事事業者の決定に際し、一般競争入札が行われず随意契約で大阪IR株式会社の少数株主である竹中工務店と大林組に決定したのは、地方財政法4条1項の「地方公共団体の経費は、その目的を達成するために必要且つ最少の限度を超えてこれを支出してはならない」および地方自治法234条2項に違反する。当該協定の解除を求める。

第2 請求の理由

1. 事業用定期借地権設定契約の発効時期の不当性と市有財産使用貸借契約—得るべき賃料の喪失—

夢洲のIR用地に関しては、令和5年12月4日より大阪IR株式会社が土地課題対策工事のうち液状化対策工事を行っている。当該土地は大阪市と大阪IR株式会社との間で締結された事業用定期借地権設定契約の対象となる土地であるが、未だ大阪市から大阪IR株式会社に引き渡されていない。そうであるにも関わらず大阪IR株式会社により液状化対策工事が実施されている。

事業用定期借地権設定契約の13条(契約不適合)の1項では「甲(大阪市)は、本件土地について、本契約の内容に適合しない場合であっても、乙に対して一切の責任を負わない」とされている。そして13条の3第1項では「乙は、本件土地について…、必要となる液状化対策を適切に行うものとする。」とされ、液状化対策工事の主体は大阪IR株式会社となっているが、これは土地引き渡し(第5条)の後にに関する記述と理解される。夢洲をはじめとする大阪湾岸地域の埋め立て地については従来、大阪市は瑕疵担保責任を負わず、土地に問題があっても対策はこれを購入あるいは賃借した者の責任とするのが慣例であり、IR用地もこれに準じるのでなければ他の土地との公平性が保てないことになる。

従って、事業用定期借地権設定契約発効の時期を液状化対策工事が開始される12月4日以前にすれば問題は無いと考えられる。そうすれば、大阪IR株式会社が液状化対策工事実施主体であっても問題は無く、また同時に大阪市には賃料収入がある。

しかし大阪市は、その道を選択せず事業定期借地権設定契約発効以前に屋上屋を重ねるかたちで、液状化対策工事が開始される直前の12月1日に大阪IR株式会社との間で、大阪・夢洲地区特定複合観光施設用地に係る液状化対策等工事市有財産使用貸借契約を締結した。使用貸借は賃料を支払う賃貸借と異なり無償である。

疑義は2段階にわたり、なぜ事業定期借地権設定契約を液状化対策工事以前に発効させなかったのか、また賃貸借ではなく使用貸借としたのか、である。このことにより得るはずであった賃料(月額2億1073万0589円[1㎡あたり428円]、事業用定期借地権設定契約7条1項)を失い大阪市財政に損失をもたらしたと考えられる。
2. 土地改良事業に関する協定において、土地課題対策工事を「公共工事に準ずるもの」と位置付けることの不当性

土地改良事業に関する協定では、第3条(適正履行の確保)において「府、市及びSPCは、本件土地課題対策工事が公共工事に準ずるものとして実施されるものであることを踏まえ・・・公平性、経済性、適正履行の確保に努める」と規定している。

工事実施主体はSPC(協定書冒頭及び4条4項)という民間事業者であるが、一方、4条3項においては「市(大阪港湾局)は、土地所有者及び本件土地改良事業の市の所管部局として、…その費用を負担するものとする」と規定しており、支払者は大阪市という地方公共団体である。この錯綜した関係を「公共事業に準ずるもの」という不明瞭な用語で糊塗する意図が伺える。

ア、土地課題対策事業のうち液状化対策工事においては施工業者選定において、「公共工事に準ずるもの」と位置付けられているにもかかわらず「公平性、経済性、適正履行」が担保されておらず、違法である。

IR予定地はいまだ大阪市の所有地であるが、業者の選定から発注までは大阪IR株式会社が行い、費用の支払いは大阪市となっている。IR株式会社が大阪市と施工業者との中間に入るため、中間搾取や施工業者と結託しての不当な価格設定(キック・バックも可能となる)の懸念が生じる。本来なら公共工事であるため、施工業者の選定にあたっては一般競争入札が行われるが、工事実施主体は大阪IR株式会社であるため入札は行われず、施工業者は竹中工務店と大林組に決定した。液状化対策工事が「公共工事に準ずるもの」であれば一般競争入札に付さねばならず地方自治法234条違反である。しかも竹中工務店と大林組とは、ともにIR株式会社の少数株主である。即ちIR株式会社の内部で発注—受注が行われたことになり、明らかに公正さを欠く。液状化対策工事をIR株式会社と大林組・竹中工務店の発注—受注関係で実施する、すなわち民間企業同士の問題にすることで議会チェックを免れるという大阪IR株式会社にとっての利点もある。

竹中工務店と大林組が施工業者として選ばれ随意契約を結んだプロセスを明確化されることが必要である。

イ、IR用地の土地課題対策事業に関する大阪市の費用負担は、大阪湾岸地域の埋立地の従来からの売買・賃貸に対して、「公平性、経済性、適正履行」が担保されておらず違法である。

イー1 地方自治法244条3項違反である

2019年の大阪IRの募集要項に基いて2020年にMGM・オリックスコンソーシアム1社のみが応募し、この段階で事業予定者とは決定していないが、同社との交渉は既に始まっている。2021年3月に募集要項が大きく修正され追加受付が実施されている。この修正後の募集要項に以下の文言が付け加わった。「IR施設を整備するに当たり支障となる地中障害物及び土壌汚染に起因して設置運営事業者の負担が増加すると見込まれる場合は、設置運営事業者の施設計画や施工計画等を踏まえ、対応方法等について事前に協議の上、大阪市の設計・積算基準等により、大阪市が当該増加負担のうち妥当と認める額を負担するものとする。詳細については、事業条件書等において示す」。

2021年6月にリーガル・チェックの比較表(液状化対策の負担主体について大阪港湾局とIR推進局の見解)が作成されたが(大阪港湾局・IR推進局資料 2021年6月)、この中で大阪港湾局は

- *「建築基準法では(土地造成者ではなく)建築主又は設計者が地盤改良等安全上必要な措置の責任を負う」
- *「夢洲の用地は、大阪府下の土地に比して液状化の危険度が特別高いわけではないことから、事業者が主張する『当該土地は通常有すべき性能を欠いている』とは言えない。」
- *「土地所有者の責任として液状化対策を実施すれば、・・・地盤改良せずに売却してきた土地との公平性を保てず、住民訴訟で敗訴の可能性あり」
- *「以上より、土地所有者の責任ではなく、IR事業の実現という『政策的視点』から負担という整理が必要」と述べ、大阪市が土壌汚染対策費を負担することについては法的問題があるという認識を示している。

地方自治法244条3項では、「普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて不当な差別的取扱いをしてはならない」と定めている。大阪市市有地が公的施設であるかどうかについては、「行政財産の多くは公の施設である」という見解が定着している。

イー2 土地課題対策費788億円の債務負担行為の不当性

土地課題対策費788億円については、2021年2月12日の会議で案件として提出され、高橋副市長が「負担の程度は何か想定しているのか」と質問した。坂本IR推進局長は「具体的な内容については事業者の提案になる」としたうえで「現在のところ、想定している負担については未確定であるが、可能性はあると考えている」と答えている。その後の経過は、明らかになっていないが、2021年12月21日「第5回副首都推進本部(大阪府市)会議」が「大阪夢洲地区特定複合観光施設区域の整備に関する計画(案)骨子等について」を議題として開催され、そのうち資料4「IR事業用地の適正確保について」で「IR事業用地としての適性確保」が必須であり、「そのような土地に起因する所有者としての責任に加えて、大阪臨海部のまちづくりなどの政策的観点も踏まえ、土地所有者として市が負担」としている。そして「市概算負担額(土壤汚染対策、液状化対策、地中障害物撤去)790億円」とし、「2022年2.3月市会に債務負担行為に係る議案を提出予定」となっており、実際に提出・議決された。

令和4年度2・3月議会で議決された議案61号「令和4年度大阪市港営事業会計予算」の第5条「債務負担行為」のうち「大阪・夢洲地区特定複合観光施設用地に係る土地改良事業」の事項で限度額788億円が計上され、「期間は令和5～15年度」となっていた。またその財源としては全額「企業債」となっていた。788億円の内訳は明記されていなかった。788億円の算出根拠を明らかにする必要がある。

イー3 788億円の財源を企業債とすることの違法性

地方公営企業が施設の建設、改良等に要する資金に充てるため、国等から借りる金が企業債である。しかしIR用地の土地改良の財源に企業債を充当することは地方財政法5条に違反する(地方財政法5条[地方債の制限] 交通事業、ガス事業、水道事業他地方公営企業に要する経費の財源とする場合は認められる。)

事例としては、滋賀県栗東市が道路工事のためと称して43億9000万円の起債を決めたが実際は新幹線新駅のためであり(JR東海へ駅舎寄付)、起債を公共事業に限定した地方財政法5条に違反するとして、栗東市長に対して起債行為の差し止めを求めた住民訴訟がある(大阪高判平成19年3月1日。最終平成19年10月19日)。

第1審である大津地裁は地方財政法5条違反を認定し、これを不服として栗東市長は大阪高裁に控訴したが棄却された。栗東市長はさらに最高裁に上告したがこれも棄却された。本事案においても、大阪IR株式会社が運営する大阪IRのための用地におけるさまざまな土地課題対策工事について大阪市が費用負担し、その財源を企業債に求めており、地方債の制限を規定する地方財政法5条に違反する。

請求人 夢洲カジノを止める大阪府民の会の大阪市在住者8人

② 住民監査請求書・補充(2024年6月19日提出)

大阪市監査委員会御中

住民監査請求書・補充

令和6年6月19日

令和6年6月11日に提出の住民監査請求書につきまして、「第2 請求の理由についての説明」の部分に多少の補充を致したく、よろしくお願い申し上げます。

A、「1、事業用定期借地権設定契約の発効の時期の不当性と市有財産使用貸借一得るべき賃料の喪失」のうち事業用定期借地権設定契約発効についての説明

①当該契約においては、第6条(賃貸期間)において「本件土地の最初の引渡日から2058年4月13日」とあり、最初の引渡日から契約発効と理解することができる。

②引渡しについては、次のように規定されている。

第 5 条(引渡し)「甲は事業前提充足日の 3 営業日後の日又は甲および乙で別途合意した日をもって本件土地を乙に引きわたす。」引渡しの条件として「事業前提条件充足」が必要と述べられている。

③「事業前提条件」については「実施協定」(2023 年 9 月 28 日 大阪府と大阪 IR 株式会社との間で締結)において規定されている。

実施協定(2023 年 9 月 28 日)第 99 条の 2 項(SPC の事業前提条件に基づく解除)

「SPC(大阪 IR 株式会社:筆者註)は次の 1~7 号の条件のうち、いずれかが成就していないと判断する場合には、府に対し……実施協定を解除することが出来るものとする。」

7 条件には困難且つ府がコントロールできないものが含まれ、成就是困難と思える。しかし 99 条の 2 項 4 号では SPC が条件の一部を放棄した場合、5 号では成就していない条件の全部を放棄した場合、いずれも事業前提条件が成就したとみなされ、大阪 IR 株式会社の解除権は失効する、とされている。

99 条 2 項 4 号「SPC は、……本条件の一部が終局的に成就していると判断する場合、又は本条件の一部を放棄する場合、府および市に対して、速やかにその旨を書面で通知するものとし、当該通知がなされた条件は当該通知日……をもって成就したものとみなされる。」

99 条 2 項 5 号「SPC は……本条件の全部が成就したと判断する場合、又は成就していない本条件……の全部を放棄する場合には、府及び市に対して、速やかにその旨を通知するものとし、当該通知の到達……をもって、本条件解除権は失効するものとする。」

4 号、5 号を勘案すれば SPC との協議を進め大阪府・市はいつでも事業前提条件が充足されたとみなし、土地を引渡し、事業用定期借地権設定契約を発効させることができたはずである。

にもかかわらず、今日に至るまで発効させていないのは、大阪 IR 株式会社が土地課題対策工事を行う間、賃料支払いが発生しないように SPC に対して便宜をはかったと考えることが出来る。

B、「2, 土地改良事業に関する協定において、土地課題対策工事を『公共工事に準ずるもの』と位置付けることの不当性」のうち「公共工事に準ずるもの」の解釈をめぐる説明

①土地改良事業に関する協定第 3 条見述べられた「公共工事に準ずるもの」は不明瞭な概念である。次の第 4 条(役割分担)3 項では、「市(大阪港湾局)は……その費用を負担するものとする」とあり、4 項では「SPC は……本件土地課題対策を責任をもって適切に行うものとする。」とある。この役割分担関係を「公共工事に準ずるもの」と称するのかもしれないが、先にも述べたように土地引き渡しは行われておらず、大阪市が費用を負担するのであり「公共工事に準ずるもの」と位置付けられているにもかかわらず「公共工事」に他ならない。であるからこそ、IR 株式会社が施工業者を竹中工務店と大林組に随意契約で決定したことが問題となるのである。

②イー1, イー2, イー3, は土地課題対策工事全般に関わるもので、特に現在進行中の液状化対策工事に係るものではない。しかし協定書はそれら全体をカバーしており、いずれも本質的には公共工事でありながら、「公共工事に準ずるもの」といういわばヌエ的な名称を用いることで、そこに孕まれる問題が隠蔽されている。

イー1, は「公共工事に準ずるもの」という名称が必要となったプロセスの違法性を指摘している。イー2, イー3, は大阪市が費用を負担する公共工事でありながら、実質は IR 株式会社のための土地課題対策であり、企業債を財源とする債務負担行為の違法性を指摘している。