

住民監査請求の結果について

井上眞理子

6月11日に「夢洲カジノを止める大阪府民の会」のメンバー8人が提出した住民監査請求に対して、8月8日に「一部合議不調、一部棄却」という結果が決定され、9日に請求人に通知された。

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 監査の結果 1 判断本件請求における請求人の主張の概要は、以下のとおりである

第2、 監査結果についてのコメント

(1) 一1 請求人の主張【I】についての監査結果

まず監査結果をわかりやすくまとめてみたい。大阪市が IR 株式会社に対し市有地を無償で使用させ液状化対策工事を実施させていることについて、監査結果では大阪市財産条例 10 条 2 項、7 条 4 項により、賃料を免除し市有財産を無償で貸付していると解釈している。また契約管財局の通知「行政財産の貸し付けに係る取扱い」によれば、大阪市の事務又は事業の遂行のため貸し付ける場合は条例の規定や議会の議決を要することなく無償で貸し付けられるとしている。

なぜ土地課題対策工事が大阪市の事業であるかと言えば、「IR 建設に適した土地を提供する

土地所有者としての責任」また「IRも含めた大阪臨海部のまちづくりといった政策的観点」から大阪市の事業である、としている。

(1)―2, 監査結果に対する批判

①事業用定期借地権設定契約では、13条で「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、大阪IR株式会社に対して一切の責任を負わない」（契約不適合責任＝2020年民法改正以前の瑕疵担保責任）と定めている。

②これは、大阪市の従来からの慣行に沿っているが、民法562条違反である。民法562条「引き渡された目的物が種類、品質又は数量に関して契約の内容に適合しないものであるときは、買主は、売主に対し、目的物の修補、代替物の引渡し又は不足分の引渡しによる履行の追完を請求することができる。ただし、売主は、買主に不相当な負担を課するものでないときは、買主が請求した方法と異なる方法による履行の追完をすることができる。」

③しかし、公文書公開で入手した「土地改良事業に関する協定書」では4条3項で「市は、本件土地課題対策の実施に係る協議及び費用の認定を行い、その費用を負担するものとする」として契約不適合責任を市が負うと明言している。

④それゆえ事業用定期借地権設定契約の規定と土地改良事業に関する協定書の規定は矛盾し、ダブルスタンダードになっている。

⑤土地改良事業に関する協定書の規定は、2021年2月及び6月の大阪市とIR株式会社の間における大阪市の「土地所有者責任」についての協議と合意がベースになっているが、事業用定期借地権設定契約では、土地所有者責任は負わないとされている。

⑥監査結果では、大阪市の事業（土地課題対策事業）遂行のために、大阪IR株式会社に賃料を免除し無償で貸し付けているとしているが、この議論は2点に渡って誤っている。

a,土地課題対策事業は、大阪市と大阪IR株式会社との市有地の賃貸借関係における大阪市の契約不適合責任から生じたもので、これと切り離れた別個の市の事業の委託による遂行ではない。

b,市の事業を遂行することで賃料を免除し無償で貸付と言っているが、「事業用定期借地権設定契約」は未だ発効していないので、賃料は未だ発生しておらず減免を云々する以前の状態である。

(2), 請求人の主張【2】について(監査結果に対する批判のみ記述)

ア、監査委員において見解が一致した部分

(ア)大阪市が土地課題対策工事の実施に係る費用を負担することの是非—平等原則違反の有無

大阪湾岸 地区における埋立地の売却又は賃貸に係る通常の公募では、土壤汚染や液状化等、に対して大阪市が瑕疵担保責任や契約不適合責任 を負わない特約を付して一般競争入札を行い、入札参加者はそのリスクやコスト を見積もり、それらを引き受けて応札しており、事業者において土壤汚染対策が 必要となった場合は、自らその対策費を負担することになっているとのことである。一方、本件では、IR事業者公募時点に、液状化等の土地課題対策工事の必要性が把握できていなかったと本監査対象所属は説明しており、それらを具体的に 考慮しない価格で賃料を固定し、用途をIR事業に限定して募集したものと認められる。そのため、大阪市は、土地課題対策工事の必要性がない前提で算定された賃料に見合う土地を提供する義務を負うとも解される、と監査結果においては述べられている。

しかし、夢洲は産業廃棄物による埋立でできた人工島であり、賃貸契約以前のリサーチで液状化、土壤汚染、地盤沈下等は容易に推測でき、また従来 of 売買・賃貸契約においては契約不適合責任を負わない特約が付けられていたことは、容易に把握できることである。それゆえ IR 事業者が応募の時点で土地課題対策工事の必要性を把握していなかったもので、大阪市は特に IR 事業者に対してのみ契約不適合責任を負うというのは極めて不自然かつ想定が困難な説明である。また先に述べたように事業用定期借地権設定契約では、大阪市は契約不適合責任を負わないとされている。

(イ)土地課題対策工事に係る費用の財源を企業債によることの是非

本監査対象所属の説明によれば、本件企業債については、公営企業として「宅地造成事業」(地方財政法施行令第 46 条第 12 号)であることを前提に 起債を行うことを想定しているとのことである、と監査結果では述べられている。しかし当該の土地は、もちろん「宅地」などではなく、高層ビルも予定されている IR 用地なのである。これを「宅地造成」として企業債を財源とすることは不正のそしりを免れない。

イ、監査委員において見解が一致に至らなかった部分

(ア) 請求人の主張【2】には理由があるので措置を勧告すべきとする見解

A 土地課題対策工事の施工業者の選定の是非

B 土地課題対策工事の実施に係る費用の額の是非

この部分は「夢洲カジノを止める会」の住民監査請求の中心となる部分であり、それを正面から受け止めて下さった監査委員に心から感謝したい。たとえば監査結果の記述で「形式的には民間企業間での 契約であるにもかかわらず、あえて『公共工事に準ずるもの』と謳っている以上は、本来『公共工事』において求められるべき公平性、競争性等を担保するため、競争原理の働くような手法によって施工業者を選定すべきであったというべきである。よって、少なくとも、本件土地課題対策工事に係る施工業者の選定の仕組

みは、地方自治法の趣旨に反し、不当なものであったと解される。」また「入札の手続により施工業者が選定されていれば、大阪IR株式会社の少数株主が施工を行う場合よりも、より少ない金額により工事を実施できた可能性がある。そして、少なくとも、入札の手続を経た上で定まった金額については、その金額の妥当性のみならず、『最少の経費』であることの証明が可能であったと言わざるを得ない。以上のことから、本件土地課題対策工事に係る費用の額を不当であるとする請求人の主張には一定の理由があり、費用の妥当性そのものは一定確保されているとしても、『最少の経費』には至っておらず、不当なものであると解される」等、請求人が書いたのかと錯覚するほど意を汲んで戴き、住民監査請求にまつわる様々な苦勞が吹き飛んだ感じがする。

(イ) 請求人の主張【2】には理由がないので棄却すべきとする見解

A 土地課題対策工事の施工業者の選定の是非

B 土地課題対策工事の実施に係る費用の額の是非

従来からの大阪府・市の主張をなぞるだけの議論だったので、敢えて反論する必要を感じなかった。

第3 付言について

なお監査結果には、以下のような付言がついていた

- (1) 土地課題対策工事の施工業者の選定方法等に係る説明責任
- (2) 適正に賃料徴収を行うための十分な協議と確認体制の確保について

いずれも鋭い、納得できる内容のものであった。付言(1)では、一部の監査委員から勧告に値するとの意見も出たとのことである。

住民監査請求を巡る問題の1つに「勧告」の少なさがある。住民監査請求の全体に対して「勧告」が出されるのは3~4%に過ぎないと言われている。反対に「却下」という形で門前払いになるのは40~50%だということである。本来、勧告し得る案件について、付言にとどめているという懸念も示されている。合議不調の結果、監査委員の間の妥協の手段として付言が用いられることもあるそうだ。監査委員の中に地方自治体与党議員も含まれており、与党の政策に対する住民監査請求であれば、棄却とすることは容易に想像できる。そのため議員選出監査委員不要論もあるそうである。

いずれにせよ「夢洲カジノを止める大阪府民の会」の住民監査請求が正面から受け止められ、「勧告」すべきという意見の監査委員もおられたことは、闘いのひとまずの勝利として喜ぶたい。