

住民監査請求（IR事業用地借地権設定契約締結差止）について（概要）

大阪市監査委員は、次のとおり、令和4年5月11日に提出された住民監査請求について監査を実施し、令和4年7月8日に請求人（5人）に通知しました。（同年同月7日決定）

1 請求の要旨

- ア 地方自治法 242 条 1 項の規定により、大阪市長又は大阪港湾局長その他の大阪市の職員による、事業用定期借地権設定契約の締結の差止めその他の必要な措置を講ずることを求める。
- イ 地方自治法 242 条 1 項の規定により、大阪市長又は大阪港湾局長その他の大阪市の職員が本件借地権設定契約を締結するに当たり、大阪市が土地所有者の責任として大阪 I R 株式会社による事業のために必要な土壌汚染除去等の処理費用を負担する旨の合意の締結の差止めその他の必要な措置を講ずることを求める。
- ウ 地方自治法 242 条 4 項の規定により、本件借地権設定契約ないし第 2 項の合意の締結の停止の勧告を求める。

2 監査委員の判断の要旨（合議不調）

住民監査請求に基づく監査及び勧告についての決定は、法第242条第11項において、監査委員の合議によるものと規定されているところ、本件請求について監査を実施したが、当該請求の理由の有無等について、協議によっても監査委員の合議が調わなかった。

参考に、監査委員の見解を以下に記載する。

（1）本件請求には理由があるので措置を勧告すべきとする見解

請求人が主張する、本件契約が現状有姿の取扱いにしておらず、平等原則（憲法第14条）に反するという点及び本市が I R 事業用地の瑕疵について S P C に対して無制限に事業に必要な土地課題対策費を負担せざるを得ず、法第 2 条等に違反するという点について、次のとおり理由があると考えます。

ア 本件契約が現状有姿の取扱いにしておらず、平等原則（憲法第14条）に反するという点

平等原則は、憲法の要請であり、法第244条第3項が、「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」と定めるなど、地方公共団体の行政にも適用される原則である。また、この原則は、本件契約のような地方公共団体が行う私法上の行為を行うにあたっても妥当すると解すべきであり、合理的な理由なくして差別的な取扱いをすることは許されないと考える。

本市は、これまで臨海部の埋立地を多数、事業者に公募で売却又は貸付してきており、その際には、契約に契約不適合責任又は瑕疵担保責任の免責条項を付することを基本としてきた。そして、事業者において土壌汚染対策が必要となった場合については、建設残土についてのみ夢洲内受入れ措置を行っており、また液状化対策が必要となった場合については、その費用を本市が負担した例はない。

これに対し、本件契約等では、土壌汚染対策については建設汚泥の処分等のために S P C に追加的に発生する費用約360億円を、また S P C が実施する液状化対策の費用約410億円を負担することとしている。

この取扱いの差異の合理的理由について、監査対象所属は、公募スキームの違いと大阪 I R の政策的意義等の観点から説明しているが、次のとおり、いずれも上記の取扱いの差異をもたらす合理的な理由とは認められない。

- （ア）監査対象所属によると、通常の公募は、土壌汚染の調査結果等がない状況で瑕疵担保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による価格競争を行うが、本件契約の公募は、土壌汚染及び液

状化が判明した状況で、これらのリスク等を具体的に考慮せずに算出した金額で賃料を固定し、用途をIRに限定して事業提案を求めるというものであり、公募スキームが異なるとしている。

しかしながら、本件土地で判明した土壌汚染は、海防法等に基づく受入基準が、土対法の基準より緩いため生じたものと認められ、海防法等に基づく受入基準により受け入れた浚渫土砂により造成された埋立地であれば、どこにでも存在しうるものである。また、埋立地において液状化現象が生じることとは広く知られており、事業者が埋立地を取得するに当たって、液状化リスクが全くない、という前提で応札を考えることは通常想定しがたい。

即ち、通常の公募においても、入札最低価格は、具体的な土壌汚染等の存在を前提とせずに設定されており、応札者は、土壌汚染及び液状化リスクを前提に応札していると考えられ、通常の公募と本件公募のいずれにおいても、公募の価格設定と土壌汚染及び液状化リスクとの関係については、両者に実質的な差異は認められない。

(イ) 大阪IRの政策的意義等についていえば、突き詰めればこれは本市側の事情に過ぎない。事業者の側からみれば、いずれも自ら事業を企画して大阪市域湾岸エリアに事業用地を確保しようとしており、土壌汚染や液状化リスクは土地利用に当たって余分なコストを生じさせる阻害要因であり、また安全な土地利用等のために必要な措置を講じなければならないのであって、そういった事情については、IR事業者と、これまで大阪市域湾岸エリアの埋立地を取得等してきた港運事業者やマンション建設事業者との間に差異はない。

(ウ) なお、監査対象所属は、夢洲（国際観光拠点エリア）について、国際観光拠点の形成をめざすことを契機として、新たな対応方針を定め、その土地処分等に際しては、汚染残土と同様に、汚染土壌に起因して処理費用の増加が見込まれる汚染土壌を含む建設汚泥の処理費用についても、土地所有者として、当該増加部分の費用を本市が負担する方針であるなどと説明するが、これらはまさに後付けの方針であって、本件契約等における土壌汚染対策に係る費用負担が、これまでの取扱いと比べて平等原則に反すると自覚して定めた弥縫策であるといわざるを得ない。

よって、本件契約等において、本市が土壌汚染対策及び液状化対策費用を負担することは、合理的な理由のない差別的取扱いであり、平等原則に違反するものと認められる。

イ 本市がIR事業用地の瑕疵についてSPCに対して無制限に事業に必要な土地課題対策費を負担せざるを得ず、法第2条等に違反するという点

法第2条第14項等は、地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かの判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解される。そして、長の判断の基礎とされた重要な事実が誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当であると解する（大阪高裁平成17年7月27日判決参照）。

本件契約等においては、本市は現時点で、SPCに対して、本件土地に係るものとして①SPCが実施するIR事業用地に係る土地課題対策に要する費用、②本市がIR事業用地に使用した埋立柱材の原因による通常想定を著しく上回る大規模な地盤の沈下等に係る費用、③本件IR施設の建設等に支障となる通常想定し得ない一定要件を満たす地中埋設物の除去工事等に係る費用の負担を合意することが見込まれる。

このうち、上記①については、（上述の平等原則違反という点を除いて検討する。）本件基本協定書において、議決済債務負担行為の限度額（788億円）を上限とする旨本市とSPCが同様の理解にあること

が確認できており、現時点ではその増額を強いられるといったことが具体的に想定される状況にはないことから、本件契約等においても同様の上限が設定されることが想定され、無制限に費用負担せざるを得なくなるといった事情は認められない。そして、この限度額の範囲内でS P Cに対して債務を負担する旨の合意は、個別の債務負担行為の議決に沿った行為であって、法第2条等との関係で、市長の裁量権の逸脱濫用となるものではない。

他方、上記②と③はいわゆる隠れた瑕疵であり、現時点で存在することが確認できているわけではないが、仮に存在したときには本市の負担が議決済債務負担行為の限度額を超えて増加する恐れがあり、特に地盤沈下については、今後長期間にわたり確実に発生するものであるから、適切に限定しなければ、請求人が主張するように、本市が無制限に費用を負担せざるを得ないことになりかねない。

この点、上記②では、「使用した埋立材の原因による」「通常の想定を著しく上回る」という条件が付されており、一見すると本市の負担が合理的に限定されているようにも思われる。しかしながら、この条件が制限として有効に機能するのは、「通常の想定」が可能であるという前提の下であると考えられるところ、S P Cの代表者が大阪市会の参考人招致の際に、「長期的な地盤沈下予測に必要な過去の沈下計測データが不足している」「夢洲の埋立工事は、必ずしも将来的な開発を考慮し、実施されているわけではない」として、「沈下予測は非常に複雑」と発言しているなど、I R事業用地は、地盤沈下の「通常の想定」が可能であるとは考えられない。

したがって、「通常の想定」を基準に本市の負担を合理的に限定できるとするのは、その判断の基礎となる事実の評価を誤っており、本件契約等において上記②の負担に係る合意を行うことは、市長の裁量権を逸脱濫用したものであると認められる。

ウ 結論

以上のとおり、本件契約等は違法なものであり、請求人の主張には理由があると認められるので、本件契約等の締結について、差止の措置を取るよう勧告すべきである。

(2) 本件請求には理由がないので棄却すべきとする見解

本件契約等にかかり、請求人が違法であると主張する点について、次のとおり検討した。

ア 本件契約が現状有姿の取扱いにしておらず、平等原則（憲法第14条）に反するという点

平等原則は、憲法の要請であり、法第244条第3項が、「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」と定めるなど、地方公共団体の行政にも適用される原則である。また、この原則は、本件契約のような地方公共団体が行う私法上の行為を行うにあっても原則的に妥当すると解するべきであるが、合理的と認められる理由がある場合には、別異の取扱いも許される。

埋立地の売却又は賃貸に係る通常の公募では、土壌汚染及び液状化について、土壌汚染等の調査結果等がない状況で、瑕疵担保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する。そして、実際に土壌汚染等があり、事業者において土壌汚染対策が必要となった場合については、建設残土について夢洲内受入れ措置での対応を受けることができるほかは、自らその対策費を負担することになる。他方、本件公募では、土壌汚染等が判明している土地について、それらを具体的に考慮しない価格で賃料を固定したうえで、用途をI R事業に限定して募集していると認められる。そのため、本市は、土壌汚染等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解され、本市が土壌汚染等に起因する追加的な費用について負担することに合理性が認められる。

地中障害物について、通常の公募では、一般的に地中障害物の撤去費相当額等を不動産鑑定評価に反映させて入札最低価格を設定する。他方、本件公募では、土地が広大で、利用にかかる施設配置・計画等が提案事業者ごとに様々に想定され、撤去が必要となる地中障害物の範囲等もこれによって異なり、支障と

なる範囲や撤去方法等も同一でない想定されたことから、事後に事業者が撤去に実際に要した費用を本市にて負担する取扱いにしたものと認められる。これは、土地の規模や事業形態等という客観的事情に即して、撤去費相当の負担の形を合理的に修正したものであって、取扱いを別異にすることに合理的な理由があると認められる。

よって、本件契約等において本市が土地課題対策費を負担することには、合理的な理由があり、平等原則に違反することはない。

イ 約790億円という巨額の支出負担を伴うことが予想されている点

本件契約等に伴い、土地課題対策費として、最大で788億円の支出を行うことがありうると認められるが、支出額が巨額であることは、直ちに何らかの法令に違反するといったものではなく、この点について違法、不当な点は認められない。

ウ 法第2条等に違反する点

法第2条第14項等は、地方公共団体や地方行財政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであって、かかる基本的指針に適合するか否かの判断は、当該地方公共団体の議会による民主的コントロールの下、当該地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものというべきであるから、長の判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用するものと認められる場合に限り、上記各規定違反の違法性が肯定されると解される。そして、長の判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くものと認められる場合、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により長の判断が社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるものと認められる場合に限り、長の判断が上記の裁量権を逸脱又は濫用するものであると認めるのが相当であると解する（大阪高裁平成17年7月27日判決参照）。

そして請求人は、①土地所有者責任の合意は、本市がIR事業用地の瑕疵についてSPCに対して無制限に事業に必要な土地課題対策費を負担せざるを得ない内容となっている、②土地課題対策の実施内容を本市が直接に管理できず、SPCの支出する実施費用がそのまま土地課題対策費として本市の負担となるおそれが強い極めて不利な条件となっているという2点について、法第2条等に違反するものと主張している。

(ア) 土地所有者責任の合意は、本市がIR事業用地の瑕疵についてSPCに対して無制限に事業に必要な土地課題対策費を負担せざるを得ない内容か

土壌汚染対策、液状化対策及び地中障害物撤去に係る費用については、本件基本協定書において、本市は、議決済債務負担行為の限度額（788億円）を上限に負担する旨の合意がSPCとの間で成立していることが確認できており、本件契約等においても同様の合意となることが想定される。この合意により、土壌汚染対策、液状化対策及び地中障害物撤去に係る本市の負担は限定されており、無制限に負担が増加するとは認められない。そしてこれは、個別具体的な債務負担行為により予算措置がなされている範囲の合意であって、この合意を行うに当たって、市長に裁量権の逸脱濫用があるとは認められない。

この他に、本件契約等において、本市は、本市がIR事業用地に使用した埋立材の原因による通常想定を著しく上回る大規模な地盤の沈下等に係る費用及び本件IR施設の建設等に支障となる通常想定し得ない一定要件を満たす地中埋設物の除去工事等に係る費用を負担する旨合意することが見込まれる。これらについては、貸主が善意であれば、民法上いずれが負担すると定めることもできると解されるところ、本市が費用を負担するのは、地盤沈下については埋立材が原因である場合に限定されており、また地中障害物についても、掘削深度を考えれば、そのほとんどが埋立中に混入等したものと考えられ、いずれも本市の埋立に起因するものであると認められる。したがって、万一これらが存在した場合には本市が負担する旨の合意が、明らかに合理性を欠くものとは認められない。

なお、本件基本協定書第19条第4項に規定する解除権を盾に、SPCが土地課題対策としてこれ以上の負担を求めてくる可能性もないとは限らないが、現時点で、本市が著しく合理性を欠くことが明らか
な合意を行うことが確実に見込まれる具体的な事情は認められない。

したがって、本件土地の瑕疵に係る本市の負担については、上限が設定され、また本市が負担すること
に合理性が認められる範囲のものに限定されており、無制限に負担が増加するといった事情は認め
られず、この点に係る合意について、市長の裁量権の逸脱濫用は認められない。

**(イ) 土地課題対策の実施内容を本市が直接に管理できず、SPCの支出する実施費用がそのまま土地課題
対策費として本市の負担となるおそれが強い極めて不利な条件か**

IR施設整備に必要な土地課題対策工事の合理的な規模や箇所は、本件IR施設の配置等、本件IR
施設の計画に応じて決まってくるものと認められ、また同一敷地内で輻輳する土地課題対策工事とI
R施設整備工事を安全・円滑に施工するために、SPCが、自らの工事として、土地課題対策工事とI
R施設整備工事を一貫して施工するとすることには合理性が認められる。またこれによって仮設工の
共通化など経費の節減と工期の短縮を図ることが可能となるほか、本市が単独で土地課題対策を実施
した場合に本市が負担することになる経費の一部を、SPCが負担することになる（例えば、本市が自
ら単独で汚染土壌の除去などを行う場合、その運搬費用は本市負担となるが、現在検討されている手法
によれば、通常発生する建設残土の運搬経費はSPCの負担となる。）などの本市の負担を軽減する効
果も認められる。

他方、確かにSPCが施工主体となることで、本市が費用を負担する土地課題対策工事の内容等を直
接管理できないことになるが、SPCが土地課題対策工事を実施するに当たり、本市は、事前に積算資
料等の提出を受けて対策工事の合理性と内容の妥当性をチェックするとともに、事後に出来高等の資
料の提出を受けて負担額の認定をすることとしており、無用、過大な工事による費用負担のないようチ
ェックする体制を整えようとしていることが認められ、本市が土地課題対策工事の内容等を直接管理
できないことによる弊害が生じないよう、十分な配慮がなされているものと認められる。

したがって、本市が土地課題対策工事の内容等を直接管理できないとしても、その費用を負担する旨
合意することについて、市長が裁量権を逸脱濫用したものとは認められない。

よって、請求人が法第2条等に違反すると指摘する点について、同条に違反する事実は認められない。

エ 結論

以上のとおり、本件契約等について、請求人が主張する違法、不当な点はなく、請求人の主張には理由
がない。

なお、本件を棄却すべきと判断した委員の一部から、次の認識が示された。

(3) 付言

本件契約等について、具体的な契約条項が明確になっていないことなどもあり、現時点で違法、不当な点
があるとの判断には至らなかったが、今後、本件契約等に係る事務を進めていくに当たり、次のとおり付言
する。

本件土地について、本市がIR事業用地として適切な性状を備えたものを提供する義務を負っていて、そ
のための費用を負担するのであれば、土地課題対策工事は、本市が直接実施するのが原則である。本来であ
れば、本市による施工が不可能であったり、著しく不利益となる場合にのみ、SPCによるIR施設整備工
事との一貫施工という手法を選択すべきである。

この点、実際の工事は、地中障害物撤去、液状化対策、その後の施設建築に伴う土壌汚染対策と順次施工
されるものであり、現場の引渡しと情報共有を適切に行うことで、異なる施工主体による工事も十分可能で
あると思われる。また、監査対象所属は、同一施工主体による一貫施工とすることの必要性和有利性は明確

としているが、現時点では工期の短縮や経費の削減の効果について具体的な説明がなく、一貫施工に一定の合理性があることを否定するものではないものの、事前の比較検討に欠けるところがあったのではないかとと思われる。

後述する費用の適正額確保に多大な負担を負うリスクを抱えて、最大で788億円の公共事業につき、1者に相対で委ねることと同様の結果になる点について、もう少し慎重な検討が必要ではないかと考える。

S P Cによる一貫施工にあたって、本市の負担の適正額確保のために、事前、事後の協議、資料の提供、積算、精査を経て、本市の最終負担額認定を行うこととされており、確かに、提出資料に基づく綿密な精査の手続が検討されていることが認められる。

しかしながら、現在検討されている手続では、共通仮設に要する経費（工事用の電気、水道などの仮設物は建物工事の終了後に撤去されると考えられるが、撤去工に要する費用を含め仮設費用をどのように按分するかなど。）や複数の工事に共通する工種（1回の土地の掘削が、液状化対策工事と、建物の基礎設置工事両方の準備工になる場合など。）に係る経費の按分を適切に行うなど、大阪市港営事業会計の執行額の適正確保のために、後年に相当の作業を強いることが危惧される。

他方、大規模な土木、建設工事においては、全てを同一の事業者が発注せず、施工と設計監理を別に発注するなど、多岐にわたる工事の中で、工種ごとの金額を精査できないリスクが軽減できる発注方法が取られることもあるところである。

本市の支出執行の適正確保に係る過大な負担の軽減を図るため、早期に、S P Cとの間で、土地課題対策工事に係る費用の一層の透明化を図る仕組みを構築、導入できないか協議することも検討されたい。