

| | | |
|---------|-----|------|
| 大阪市監査委員 | 森 | 伊 吹 |
| 同 | 森 | 恵 一 |
| 同 | 杉 村 | 幸太郎 |
| 同 | 森 山 | よしひさ |

住民監査請求について（通知）

令和 4 年 5 月 11 日付けであなたから提出された地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 242 条第 1 項の規定に基づく住民監査請求について、同条第 5 項の規定により監査を実施しましたので、次のとおり通知します。

記

第 1 請求の受付

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

なお、内容については住民監査請求書（以下「請求書」という。）等記載の内容を原則として原文のまま記載し、事実証明書の内容は省略した。

また、令和 4 年 6 月 23 日付けで住民監査請求書の訂正が提出され、その内容を反映した。

1 請求の要旨

（1）監査請求の趣旨

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、下記事業用定期借地権設定契約（以下「本件借地権設定契約」という。）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。

記

| | |
|--------|---|
| 賃貸借の目的 | 夢洲地区（大阪市此花区夢洲中 1 丁目 1 番 1 他）の一部（約 49 万㎡）（以下「IR 事業用地」という。） |
| 賃貸人 | 大阪市 |
| 賃借人 | 大阪 IR 株式会社 |

- 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壤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) 監査請求の理由

ア 事案の概要

本件は、大阪府と大阪 I R 株式会社が実施する予定の大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域の整備に関する計画において、大阪 I R 株式会社が行う I R 事業のための事業用地として、大阪市の所有する大阪・夢洲地区の一部（I R 事業用地）の賃貸借契約（本件借地権設定契約）の締結が予定されているところ、当該契約に関して、大阪市が土地の所有者の責任として当該事業のために必要な土壤汚染除去等の処理費用を負担する旨の合意をすることが相当の確実さをもって予測されることから、監査請求人らが本件借地権設定契約等の締結の差止め等を求めた事案である。

イ 当事者

(ア) 監査請求人

監査請求人らは大阪市の住民である。

(イ) 大阪市長又は大阪港湾局長その他の大阪市の職員

本件監査請求で問題となる財務会計上の行為は、大阪市港営事業の管理者である大阪港湾局長が大阪市港営事業として行うものであり、その権限は大阪港湾局長に属するものと解されるが、監査請求人にとっては必ずしも明白ではないので、監査請求の対象は、広く本件監査請求の対象を大阪市長又は大阪港湾局長その他の大阪市の職員とし、以下においては「大阪港湾局長等」という。

(ウ) 大阪 I R 株式会社

大阪 I R 株式会社は、カジノ施設の設置運営等を目的とする株式会社である。合同会社日本MGMリゾート及びオリックス株式会社が主要な株主である。オリックス株式会社は、MGM Resorts International（合同会社日本MGMリゾートの完全親会社）とともに、I R 事業用地において特定複合観光施設区域整備法（平成三十年法律第八十号。以下「I R 整備法」という。）2 条 3 項に規定する事業を行おうとする民間事業者として、I R 整備法 8 条 1 項に基づき、大阪府が公募により選定したものである。大阪 I R 株式会社、オリックス株式会社、MGM Resorts International 及び合同会社日本MGMリゾートは、上記民間事業者及びその関係者であるので、以下、総称して本件事業者という。

ウ 大阪市港営事業

(ア) 地方公営企業法、大阪市港営事業の設置等に関する条例等

A 大阪市港営事業の設置

地方公営企業法（昭和二十七年法律第二百九十二号）2 条 3 項の規定により、地方公共団体は、条例で定めるところにより、その経営する企業にこの法律の規

定の全部または一部を適用することができる。

大阪市は「地方公営企業法（昭和二十七年法律第二百九十二号）」の規定に基づき、公営事業の設置等に関し必要な事項を定めることを目的」として「大阪市港湾事業の設置等に関する条例（昭和 41 年 12 月 28 日条例第 58 条）」を制定した。

同条例 2 条は、大阪港において荷役機械及び上屋倉庫を提供することを目的とする港湾施設提供事業と大阪港水域を埋め立て港湾関連用地及び都市機能用地等を造成することを目的とする大阪港埋立事業を設置すると規定している。

さらに、同条例 3 条 1 項は、経営の基本として、「港湾施設提供事業及び大阪港埋立事業（以下「港営事業」という。）は、総合的かつ合理的な港湾荷役能力の確保を図り、また、港湾関連用地及び都市機能用地等を造成し、もって本市の発展と市民の福祉を増進するとともに、事業の経済性を発揮するように運営されなければならない。」と規定している。

B 大阪港湾局長

これを大阪市の組織として見ると、大阪市事務分掌条例（昭和 38 年 6 月 27 日条例第 31 号）2 条は、「港湾及び海岸に関する事項」に関する事務を分掌する組織等として大阪港湾局を置いている。

また、大阪市事務分掌規則（昭和 24 年 9 月 15 日規則第 133 号）は、局に局長等を置き（同規則 2 条 1 項）、大阪港湾局の各部及び各課の事務分掌を細別している（同規則 22 条）

以上のことから、地方公営企業である港営事業の管理者は、大阪港湾局長であると思われる。

(イ) 独立採算制

地方公営企業法 3 条は次のとおり規定している。「（経営の基本原則）地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。

したがって、地方公営企業法の適用を受ける大阪港湾局も、「常に企業の経済性を発揮」し、「その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。

(ウ) 埋立地の分譲及び貸付事業

A 埋立地の分譲事業

大阪港湾局が令和 4 年 3 月入札について規定した「条件付一般競争入札による市有不動産の売払い実施要領【咲洲】」の「売払物件調書」には、「特記事項」の記載がある。ここでは、地中埋設物、砕石、ドレーン排水設備、地盤改良杭、雨水処理のための側溝、沈下板などの残存可能性（15 頁特記事項 7）及び土壤汚染対策法に規定されている特定有害物質及び大阪府生活環境の保全等に関する条例に規定されている管理有害物質の指定基準を超過する土壤・地下水（基準値超過土）並びに油汚染対策ガイドラインに示されている油膜・油臭・TPH（全石油系炭化水素）が土壤・地下水に存在している可能性（16 頁特記事項 8）を指摘しながら、「引渡しはすべて現状有姿で行い」「本市は契約不適合責任を一切負

いません」（15頁特記事項7）と規定している。

売買契約書（案）についても同様である（8条。28頁）。

B 埋立地の貸付事業

大阪港湾局が令和2年2月入札について規定した「条件付一般競争入札による市有不動産の貸付け実施要領」の「物件調書」には、「特記事項」の記載がある。そこでは「土壌汚染や埋設物について、本市は調査、対策を行いません。ガレキ、土砂、雑草等が残置していても本市は処分等を行いません。必要に応じて落札者の負担で対応してください。なお、本市は瑕疵担保責任を一切負いません」と記載されている（17頁、26頁、29頁）。また、市有地賃貸借契約書（平面利用）においては、借主が借地の土壌汚染の状況を把握することに努め、土壌汚染が判明した場合は、健康被害を防止する措置を講ずることを借主に義務付けており（23条）、更に土壌汚染等に関する取扱いについて、「土壌汚染等に関する特記仕様書」に詳細に規定している。

C 一般的な契約形態

以上の通りであり、大阪港湾局は、市有地の分譲・貸付事業において、一般的に、当該土地の引き渡しは現状有姿でなされ、契約不適合責任又は瑕疵担保責任を負担しない旨の合意を付して、買主又は借主と契約を締結しており、賃貸借の場合であっても、土壌汚染対策に関しては、明白に借主の責任としている。

エ 普通地方公共団体が所有する不動産の管理等の権限

(ア) 憲法 94 条

憲法 94 条は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し」と規定して財産を管理することが自治体の重要な事務の一つであることを明らかにしている。

(イ) 行政財産と普通財産

普通地方公共団体が所有する財産のうち不動産は、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）238 条 1 項に規定される「公有財産」である。公有財産は、行政財産と普通財産に分かれる。

行政財産は、その使用目的から、公用に供する財産である公用財産と、一般住民の用に供する公共用財産に分類される。公用財産の例は庁舎等の建物と敷地であり、公共用財産の例は道路、病院、学校、公園、図書館等の建物と敷地である。

また、普通財産とは、行政財産以外の一切の公有財産をいう（地方自治法 238 条 4 項）

行政財産は、地方自治法 238 条の 4 第 2 項から第 4 項までに定めるものを除き、交換、売払、譲与、出資若しくは信託等の処分又は貸付け若しくは私権の設定を行うことができない（同条 1 項）

これに対し、普通財産は、交換、売払、譲与、出資若しくは信託等の処分又は貸付け若しくは私権の設定を行うことができる（地方自治法 238 条の 5 第 1 項）。

(ウ) 普通財産の貸付の権限

A 地方自治法 149 条 6 号（長の権限）

地方自治法 149 条 6 号は、普通地方公共団体の財産を取得し、管理し、処分する権限は、普通地方公共団体の長に属するものとしている。

ここで取得とは、その財産の購入、交換、寄付の受納等をいい、管理とは、財産の移転・消滅を生じることなく使用、収益、維持、管理を行い、信託し、時効を中断する等の法律上、事実上の行為をすることをいい、処分とは、売却、交換、贈与等の財産の権利移転のほか、消費、廃棄等の事実上の権利変更を含む。普通財産である不動産の貸付（貸借）は、上記の管理行為の一つである。

もともと、地方公営企業法（昭和二十七年法律第二百九十二号）9条7号及び33条1項は、企業用資産の取得、管理、処分は管理者の権限としている。また、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和三十一年法律第百六十二号）21条2号は、教育財産の管理は教育委員会の権限とし（ただし、教育財産の取得及び処分は、長の権限である（同法22条4号））このように、法の特別の規定があるときは、普通財産の管理等は、普通地方公共団体の長ではなく地方公営企業の管理者等の権限となる。

B 地方自治法 96 条 1 項 6 号（議会の権限）

地方自治法 96 条 1 項 6 号は、条例で定める場合を除くほか、普通地方公共団体の財産の交換、出資、支払手段としての使用、適正な対価によらない譲渡・貸付けを議決事件と定めている。

また、普通地方公共団体の財産の管理等のうち普通地方公共団体の財産の交換、出資、支払手段としての使用、適正な対価によらない譲渡・貸付けについて、地方自治法 237 条 2 項は、同法 238 条の 4 第 1 項の規定の適用がある場合を除き、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを禁止している。

地方自治法 96 条は、「普通地方公共団体の議決機関としての議会の権限に関する規定」であるとされ、本条の議決権（第 1 項の議決権は制限列举主義）は「議会の権限中最も基本的であり、本質的なもの」で、「議決によって、普通地方公共団体としての意思が決定する」と説明される。

従って、普通地方公共団体の財産の管理等のうち地方自治法 96 条 1 項 6 号及び同法 237 条 2 項所定の適正な対価によらない貸付けは、条例の定めがない場合には、当該普通地方公共団体の議会の権限となる。

C 契約締結の権限

地方自治法 149 条柱書は、「普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。」とし、同条 2 号に「予算を調製し、及びこれを執行すること」と定めている。

ここで予算の執行とは、「成立した予算に基づいて、歳入を収入し、地方債を起し、契約の締結その他の支出負担行為をし、支出を命令し、あるいは債務負担行為（法二一四）に基づく債務負担をし、一時借入金を借り入れ、経費の流用をする等予算を実行するための一切の手續の執行をいう」とされる。

もともと、「地方公営企業の予算については、管理者が予算執行権を有するというべきであって（地公企法八 1・九 VIII～X 等参照）、普通地方公共団体の長の予算執行権の特例となっている」。

(エ) 不動産の貸付の規制

A 地方自治法 2 条

地方自治法 2 条 14 項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と定める。

同条項は、普通地方公共団体の事務処理に当たつての基本原則として、「最少経費最大効果」の原則が強く要請されることを規定している。

地方自治法 2 条 14 項は、普通地方公共団体が普通財産である不動産を貸し付ける契約を締結する場合にも適用される規制規範である。

B 地方財政法（昭和二十三年法律第九号）4 条 1 項

地方財政法 4 条 1 項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と定めている。

本来、歳出予算は、執行機関に支払を可能ならしめ、かつ、支出の最高限度額として執行機関を拘束するものであって、支出額自体を定めるものではないところ、同項は、予算の執行において、執行機関がその目的達成のための必要かつ最少の限度を超えて支出してはならないことを規定している。

地方財政法 4 条 1 項は、地方公共団体が普通財産である不動産を貸し付ける契約を締結する場合に経費の支出を伴う場合には、適用される規制規範である。

オ 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

(ア) I R 整備法

I R 整備法 6 条 1 項は、都道府県等による実施方針の策定を要件としている。また、同法 9 条は、特定複合観光施設区域（I R 区域）を整備しようとするに当たって、国土交通大臣による区域整備計画の認定を要件としている。

そして、国土交通省観光庁のウェブページによれば、区域整備計画の認定申請の期間は「2021 年 10 月～2022 年 4 月」とされている。

(イ) 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の認定申請に至る経緯

A 本件事業者の選定

令和元年 11 月 21 日、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備 実施方針（案）」が公表され、同年 12 月 24 日、大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業事業者公募（RFP）が実施された。

令和 3 年 3 月 19 日、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備 実施方針」が確定し、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業 募集要項」の修正を経て、同年 9 月 28 日、オリックス株式会社と MGM Resorts International が大阪・夢洲地区において I R 整備法 2 条 3 項に規定する事業を行おうとする民間事業者として、I R 整備法 8 条 1 項に基づき、大阪府により選定された。

B 大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等基本協定書

大阪府、大阪市及び大阪 I R 株式会社は、令和 4 年 2 月 15 日、大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等基本協定書（以下「基本協定書」という。）を締結した。

C 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の申請

大阪府は、令和 4 年 4 月末頃、I R 整備法 9 条 1 項に基づき、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（以下「本件区域整備計画」という。）

の認定を申請した。

(ウ) 本件区域整備計画申請後の経緯

基本協定書別紙2事業日程によると、本件区域整備計画が令和4年秋頃に国土交通大臣に認定された場合、大阪府と大阪IR株式会社とは、同年冬頃、国土交通大臣に対し、IR整備法13条所定の実施協定の認可申請及び締結を行い、大阪府、大阪市及び大阪IR株式会社は、立地協定の締結を行い、大阪市と大阪IR株式会社は、事業用定期借地権設定契約（本件借地権設定契約）の締結を行う予定である。

カ IR事業用地の土壤汚染

(ア) 土壤汚染の存在

A 土壤汚染対策法（平成十四年法律第五十三号）

土壤汚染対策法は、土壤の特定有害物質による汚染の状況の把握に関する措置及びその汚染による人の健康に係る被害の防止に関する措置を定めること等により、土壤汚染対策の実施を図り、もって国民の健康を保護することを目的とする（同法1条）。

土壤汚染対策法は、土壤汚染を構成する物質のうち、人の健康被害を生ずる恐れがあるものに限り、「特定有害物質」として法の対象としている。

土壤汚染対策法施行令1条においては、汚染土壤中に含まれる有害物質の摂取の経路のうち、①汚染土壤の直接摂取、②地下水の飲用等による摂取に着目し、26物質を特定有害物質に指定している。

26の特定有害物質は、土壤汚染対策法施行規則において12項目の「第一種特定有害物質」（揮発性有機化合物）、9項目の「第二種特定有害物質」（重金属等）、5項目の「第三種特定有害物質」（農薬・PCB等）の3種類に分類されている。

これは、その化学的性質、土壤中での挙動、健康被害の発生経路等が異なることから分類しているものであり、土壤汚染の調査や措置の方法に違いが生ずることとなる（同施行規則6条1項）。

この26物質はいずれも地下水に溶出し、これを飲用等することにより健康被害の恐れがある。また、そのうち重金属を中心とする9物質（カドミウム、六価クロム、シアン、水銀、セレン、鉛、砒素、ふっ素及びほう素）（第二種特定有害物質）は、汚染土壤の直接接種による健康被害のおそれもある。

B 土壤汚染の存在

令和3年1月、夢洲地区、IR事業用地における土壤汚染対策法上の土壤汚染の存在が公式に認められた。

すなわち、大阪市の北港テクノポート線建設事業において、大阪市環境評価条例に基づく事後調査報告書（R2.7～R3.3）（以下「北港テクノポート線建設事後調査報告書」という。）が公表された。その中で、IR事業用地のうち特定の1地点のボーリング調査によって得られた土壤試料について土壤分析が実施されたところ、土壤汚染対策法上の特定有害物質のうちの重金属等（第二種特定有害物質）である鉛及びその化合物（施行令第1条20号）、砒素及びその化合物（施行令第1条21号）、について、鉛及びその化合物については地表面からの深

さ10メートル、17メートルについて土壤汚染対策法施行規則（平成14年環境省令第29号）別表第4）に基づく基準値（溶出量）を超過しており、不適合であった。

（イ）形質変更時要届出区域の指定

A 土壤汚染状況調査

（A）土壤汚染状況調査とは

土壤汚染対策法1条の「土壤の特定有害物質による汚染の状況の把握に関する措置」とは、一定の機会をとらえて土壤汚染の状況を調査し、その結果、一定の基準を超える汚染が判明した土地の区域を指定する一連の措置のことを言い、具体的には、土壤汚染状況調査（土壤汚染対策法3～5）、区域の指定（同法6・11・14）及び台帳の調製・保管（同法15）を指す。

土壤汚染対策法は、3条、4条又は5条に基づき行われる土壤汚染の調査を「土壤汚染状況調査」と定義している。したがって、それ以外の場合の土壤汚染の調査（環境管理の一環として、又は土地取引時に自主的に行われる調査等）は、「土壤汚染状況調査」には該当しない。

もっとも、同法14条では、本法に基づかない自主的な調査の結果、汚染があると考えるときは、都道府県知事等に対して区域指定を申請することができ、都道府県知事等がその自主的な調査が公正に、かつ、同法3条1項の環境省令（施行規則2～15条）で定める方法により行われたものであると認めるときは、区域指定を行うことができると定めているが、この場合、その自主的な調査は「土壤汚染状況調査」とみなされる（土壤汚染対策法14条3項）。

（B）土壤汚染状況を実施する者

土壤汚染状況調査を実施する者は、土壤汚染対策法3条、4条及び5条の調査においては、環境大臣又は都道府県知事が指定する指定調査機関である。

土壤汚染の調査は、試料の採取地点の選定、試料の採取方法などにより結果が大きく左右されることから、調査結果の信頼性を確保するためには、調査を行う者に調査の実施についての適切な技術的能力が求められる。このため、調査を行う技術的能力を有する者を行政が指定する指定調査機関の制度を設けられている。

もっとも、法14条1項に基づく土地所有者等の申請に係る調査の実施者は、指定調査機関であるとは限らない。当該調査が土壤汚染状況調査とみなされるためには、当該調査が公正に、かつ、法3条1項の環境省令で定める方法（施行規則2～15条）により行われたものであると都道府県知事等が認めるときでなければならない。

（C）調査の方法

調査の方法については、同一の土地の調査結果に差が生じないようにする観点から、土壤等の試料の採取の地点、測定の方法等が詳細に定められている（施行規則2～15条）。

土地の面積に応じた数の試料採取地点において土壤試料を採取し、各試料について、試料採取等対象物質の水への溶出量を測定するとともに、直接摂取による健康被害のおそれのある試料採取等対象物質については含有量を測定する

旨が定められている。また、第一種特定有害物質（揮発性有機化合物）については、揮発性が高い性質を利用して、まずは土壤ガス中の濃度を測定し、これをもとに土壤資料の採取地点を選定することとされている。

具体的な調査方法の概要は以下のとおりである。

a 調査の対象となる物質

調査の対象となる物質は、使用が廃止された有害物質使用特定施設において使用等されていた特定有害物質の種類及びその分解により生成するおそれのある特定有害物質の種類（分解生成物）だけではない。

その土地の過去の土壤汚染に関する調査結果や特定有害物質の埋設、使用及び貯蔵等の履歴を踏まえ、汚染の恐おそれがあると思料される特定有害物質の種類について調査を行う必要がある。なお、この汚染のおそれがあると思料される特定有害物質の種類には、分解生成物も含まれる。

b 汚染のおそれの由来に応じた調査

調査の対象となる土地について、汚染のおそれのある特定有害物質ごとに、汚染のおそれの由来に応じた試料採取等を行う区画の選定等を行うことになる。具体的には、汚染のおそれのある特定有害物質ごとに、自然由来の汚染のおそれがある土地、水面埋立て土砂由来の汚染のおそれがある土地、人為等由来（自然由来と水面埋立て土砂由来以外）の汚染のおそれがある土地に区分し、それぞれ、自然由来汚染調査（施行規則10条の2）、水面埋立て土砂由来汚染調査（施行規則10条の3）、人為等由来汚染調査（施行規則3条の2～10条）を行うこととなる。

c 人為等由来汚染調査、自然由来汚染調査、水面埋立て土砂由来汚染調査

(a) 試料採取の密度

人為等由来汚染調査においては、調査の対象となる土地も、場所ごとに土壤汚染のおそれの程度は様々であることから、測定を行うための土壤等の試料の採取は、土壤汚染のおそれの大きい場所は詳しく、おそれの小さい場所はより大まかに行うことになる。

具体的には、調査の対象となる土地を、特定有害物質の使用状況等から「土地汚染のおそれがない土地」「土壤汚染のおそれが少ない土地」「それ以外の土地（土壤汚染のおそれがある土地）」の3種類に区分し、それぞれについて、「土壤等の採取を行わない」「30m格子に1点」「10m格子に1点」の割合で土壤等の試料を採取し、それぞれについて測定を行う。

自然由来汚染調査においては、「900m格子ごとに900m格子内の最も離れた2つの30m格子に1点ずつ」、水面埋立て土砂由来汚染調査においては、「30m格子に1点」の割合で土壤等の試料を採取し、それぞれについて測定を行う。

なお、土地の形質の変更を契機として行う土壤汚染状況調査（本条8項、4条2項、4条3項に係る調査）では、単位区画における最も深い位置の土地の形質変更の深さ（以下「最大形質変更深さ」）より1mを超える深さにのみ汚染のおそれが存在する場合は、その単位区画については試料採

取等の対象としないことができること等を定めている。

(b) 試料採取等対象物質の種類ごとの測定方法

第一種特定有害物質（揮発性有機化合物）については、揮発性の高い性質を利用して土壌ガス調査を行う。土壌ガス調査で特定有害物質が検出された場合には、土壌溶出量調査を行う。

第二種特定有害物質（重金属等）については、地下水を経由した摂取と汚染土壌の直接摂取の双方の観点からの健康被害のおそれがあるため、土壌溶出量調査と土壌含有量調査を行う。

第三種特定有害物質（農薬等）については、地下水を経由した摂取による健康被害のおそれのみがあるため、土壌溶出量調査を行う。

(c) 試料採取及び測定の省略

調査の効率化及び調査費用の低減の観点から、土地の所有者等が土壌汚染がある土地とみなしてよいと考える場合には、土壌汚染状況調査の全部又は一部の過程を省略できることとしている。

また、自然由来及び水面埋立て土砂由来の調査対象地については、その調査方法が通常の調査方法と異なることから、別に省略の仕組みを定めている。

B 区域指定

既に述べた通り、土壌汚染対策法1条の「土壌の特定有害物質による汚染の状況の把握に関する措置」とは、一定の機会をとらえて土壌汚染の状況を調査し、その結果、一定の基準を超える汚染が判明した土地の区域を指定する一連の措置のことを言い、具体的には、土壌汚染状況調査（法3～5）、区域の指定（法6・11・14）及び台帳の調製・保管（法15）を指す。

区域の指定のうち、の要措置区域（土壌汚染対策法6条1項）は、土壌汚染対策法6条1項1号に該当し（汚染があるが）、かつ、同項2号に該当する場合（健康被害のおそれがない）に都道府県知事及び政令で定める市（特別区を含む。）の長（以下「都道府県知事等」という。）によってなされるものであり、形質変更時届出区域（土壌汚染対策法11条1項）は、土壌汚染対策法6条1項1号に該当するが（汚染があるが）、同項2号に該当しない場合（健康被害のおそれがない）に「都道府県知事等」によってなされるものである（以下「形質変更時届出区域」と「要措置区域」を併せて単に「区域」という。）。土壌汚染対策法14条3項に基づき、指定される区域も「要措置区域」か「形質変更時届出区域」かのいずれかである。要措置区域の指定と形質変更時届出区域の指定の違いは、前者においては、土地の形質の変更が規制されるとともに、汚染の除去等の措置を講ずる必要があるとされ、後者については、土地の形質の変更のみが規制されるという点である。

C 大阪市による形質変更時届出区域（埋立地特例区域）の指定

前記（ア）Bの土壌分析を受けて、大阪市は、土壌汚染対策法11条1項、同法64、同法施行令10条に基づき、IR事業用地（約49万㎡）を含む夢洲2、3、4区（1,152,127㎡。以下「本件区域」という。）について形質変更時届出区域

(分類:埋立地特例区域)に指定し、令和3年1月22日、これを公示した。

当該指定(以下「本件区域指定」という。)においては、北港テクノポート線建設事後調査報告書で報告された、不適合物質が「ふっ素及びその化合物」、「砒素及びその化合物」に加えて、同じく重金属等である「鉛及びその化合物」(施行令1条20号)(第二種特定有害物質)が加えられていた。

また、夢洲4区の一部は、揮発性有機化合物である「クロロエチレン(別名塩化ビニル又は塩化ビニルモノマー)」(施行令1条3号)「1, 1-ジクロロエチレン(別名塩化ビニリデン)」(施行令1条9号)、「1, 1, 1-トリクロロエタン」(施行令1条17号)及び「ベンゼン」(施行令1条23号)(第一種特定有害物質)、重金属等である「鉛及びその化合物」、「砒素及びその化合物」及び「ふっ素及びその化合物」(第二種特定有害物質)、農薬・PCB等である「ポリ塩化ビフェニル(別名PCB)」(第三種特定有害物質)に汚染された土壤であるとして、一般管理区域に指定され、令和3年5月21日、公示された。

D 汚染状態が未確定であること

本件区域について区域指定が行われたものの、IR事業用地について土壤汚染対策法3条、4条又は5条に基づく土壤汚染状況調査が行われたかは不明である。

公開情報には、法3条、4条又は5条に基づく土壤汚染状況調査は行われた事実は見当たらず、IR事業用地に係る土壤汚染に関する調査結果は、北港テクノポート線建設事後調査報告書しか存在しない。当該調査自体は、上記の土壤汚染状況調査ではない。

そうすると、IR事業用地については、土壤汚染対策法14条1項の申請に係る区域指定がなされたと思われる。その場合、一定の要件を満たせば、大阪市による調査が土壤汚染対策法14条3項に基づき土壤汚染状況調査として取り扱われる。

その要件の一つは、大阪市による調査が土壤汚染対策法3条1項の環境省令(施行規則2~15条)で定める方法により行われたものであることである。

IR事業用地の汚染は、水面埋立て土砂由来と思われるので、大阪市による調査が行われたとすれば、水面埋立て土砂由来汚染調査の方法による調査が行われたはずである。

水面埋立て土砂由来汚染調査の場合、「30m格子に1点」の割合で土壤等の試料を採取し、それぞれについて測定を行うこととされているが、実際には、調査対象の区域全体が土壤汚染の状態であるとみなすことによって、一連の調査を省略することも制度上可能である。

すなわち、IR事業用地に限っても、約49万㎡について「30m格子に1点」の割合(約544箇所)で土壤等の試料を採取し、それぞれについて測定を行わなければ、汚染状態が判明しないが、本件区域に関しては、北港テクノポート線建設事後調査報告書におけるおよそ1地点の土壤汚染(「鉛及びその化合物」、「砒素及びその化合物」、「ふっ素及びその化合物」による土壤汚染)をもとに、本件区域全部が汚染されているとみなされている可能性がある。

2022年2月付「事業者との協議経過の概要」(以下「協議概要」という。)において、大阪市は、事業者に対し、2020年12月、「大阪港湾局(北港テクノポー

ト線建設事業)による土壌等調査結果(I R事業用地隣接で土壌汚染が判明)」と説明している。これ以外の土壌調査についての言及は、協議概要にないことからすると、これ以外の土壌調査はなく、I R事業用地内では試料採取を伴う土壌調査は行われておらず、I R事業用地の全部の汚染状態が不明であり、未確定であるということになる。

現在、大阪市は、I R事業用地における残土・汚泥処理について、合計300万の残土・汚泥(うち残土:約190万 m^3 、汚泥:約110万 m^3)が発生するものとして、これを夢洲及びフェニックス等に搬出・処理することとし、それについての市概算負担額を約360億円と見積もっている。I R事業用地の面積は約49万 m^2 であるので、平均すると深さ約6mを掘り返すことになる。夢洲の埋立て前の水深が約17mであることからすると、埋立て分の約3分の1の深さである。

これら残土・汚泥は、既に述べた通り、汚染土壌とみなされることから、搬出、処理に当たっても、土壌汚染対策法に定められた方法に従って、汚染土壌として、搬出・処理されなければならない。

この点、大阪市は、I R事業者に対して、I R事業用地における土壌汚染の説明を行った際に、「指定区域内の土壌は汚染土として処理する必要」があることを認めている。

すなわち、大阪市の計画によると、I R事業用地の汚染状態が未確定なまま、約300万 m^3 という大量の土壌が汚染状態であるとみなされ搬出・処理される可能性が強い。

この大阪市の汚染土壌の搬出等計画には、次のような問題がある。

(A) 土壌汚染対策法の趣旨の潜脱

既に述べた通り、I R事業用地に関する土壌汚染に関する調査は、北港テクノポート線建設事後調査報告書に現れた隣接地の1地点の調査しか存在しない可能性が強い。

水面埋立て土砂由来調査においては、調査の省略が認められているとはいえ、全体の面積を考慮すると、試料採取等の甚だしい省略であるうえ、調査地点の客観的妥当性も不明である。I R事業用地についての大阪市の調査は、著しく不十分であると言わざるを得ない。

この点、既に指摘した通り、夢洲の一部地区は、クロロエチレン等の揮発性有機化合物(第一種特定有害物質)や農薬・PCB等であるポリ塩化ビフェニル(第三種特定有害物質)によって汚染されていることが判明しており、また、本件区域においても、北港テクノポート線建設事後調査報告書においては報告されていなかった重金属等であるふっ素及びその化合物(第一種特定有害物質)の汚染が本件区域指定時には判明している。

このように、本件区域の汚染状況は、大阪市にとっても、市民にとっても正確に把握されていない。もともと、I R事業用地については、土壌汚染がないものとされていたのであり、2020年12月の上記の大阪市説明に対し、本件事業者は、「土壌汚染の判明・対応について、なぜ今の段階となったのか。」と問いただしている。これに対する大阪市の釈明は不明であるが、大

阪市が特に隠蔽していたのでなければ、そもそも本件区域の汚染状況の調査を行なっておらず、大阪市自身も薄々勘付いていながら、放置していたものと思われる。本件区域は、厳密な調査が行われれば、今後、新たな特定有害物質による更なる土壌汚染が発見される可能性が十分にある。

このような汚染のおそれのある大量の土壌を、汚染状態が未確定なまま、大量に掘り起こし、搬出・処理することは、掘削現場、搬出経路、搬入先において、予測不可能な健康被害をもたらすおそれが強いと言わざるを得ない。

制度上、汚染状態が未確定であっても、みなし規定を適用して汚染土壌として取り扱うのであれば、土壌の搬出は許容されているが、実際の汚染状況を客観的に担保する調査が著しく不十分な場合、当該調査結果をもとに、みなし規定が適用されると、みなし汚染と実際の汚染状況との間に大きな乖離が生じる。このような場合、みなされた汚染に対応した土壌の搬出・処理がなされたとしても、当該搬出・処理は、国民の健康被害の防止には意味をなさないのであって、土壌汚染対策法の趣旨を潜脱する違法な搬出・処理と言わざるを得ない。

このように、大阪市の搬出等計画は、土壌汚染対策法の趣旨を潜脱する違法な汚染土壌の搬出・処理を企図しているものである。

(B) 大阪市の費用の積算は、汚染の実態に即した金額ではない。

汚染土壌の搬出・処理費用は、非常に高単価であり、その金額も特定有害物質の種類・数によって変動するとされている。

汚染状態の実態が分からなければ、正確な搬出・処理費用を積算することはできない。汚染土壌の搬出費用は、立米当たり5～10万円と言われているが、その金額は、特定有害物質の種類、数によって上下する。

約300万m³の土壌の搬出であれば、ざっと1,500億円から3,000億円である。

従って、大阪市の積算は、みなし汚染の制度を適用した、あくまでも仮定の数値であって、実際の汚染状態に即した積算ではない。

I R事業用地の土地履歴や隣接地の汚染状況からすると、汚染状態を確定した場合、更なる特定有害物質による土壌汚染が発見される可能性が強く、その場合には、汚染土壌の搬出・処理費用は上昇することになるが、その上昇額すら予測不能である。

キ 違法な財務会計上の行為

(ア) 問題となる財務会計上の行為

A 事業用定期借地権設定契約（本件借地権設定契約）

大阪府、大阪市及び大阪I R株式会社との間で締結された基本協定書13条の2は、次のとおり、規定している（【】内は請求人注）。

第13条の2（土地課題対策の実施及び当該対策費用の負担）

1 SPC【大阪I R株式会社。以下同じ】は、本件I R施設の建設及び整備に当たり、本件土地に係る地中障害物の撤去、土壌汚染対策及び液状化対策

(以下「土地課題対策」という。)を自ら実施するものとし、市は、当該土地課題対策の実施に実務上合理的な範囲内において最大限協力するものとする。

2 市は、前項の土地課題対策に要する費用の負担について 2022 年 2 月及び 3 月開催の市会による債務負担行為の議決が行われることを条件として、市が合理的に判断する範囲で当該費用を負担するものとする。

3 前項に定める費用は、府及び S P C との間において実施協定が締結された後、本件土地の引渡し並びに本件 I R 施設の建設及び整備の着工が行われた場合に、債務負担行為として予算に定めた事項、期間及び限度額の範囲内で、立地協定、事業用定期借地権設定契約又は市及び S P C が別途締結する書面に定める各支払期日において、実施協定が有効に存続していることを条件として、市が合理的に判断する範囲で市によって支払われるものであり、市及び S P C は、立地協定、事業用定期借地権設定契約又は市及び S P C が別途締結する書面のいずれかにおいて、その詳細を規定するものとする。

基本協定 13 条の 2 第 1 項は、大阪 I R 株式会社は、本件 I R 施設の建設及び整備に当たり、本件土地に係る地中障害物の撤去、土壌汚染対策及び液状化対策(以下「土地課題対策」という。)を自ら実施するものとしているが、その一方で、市は、当該土地課題対策の実施に実務上合理的な範囲内において最大限協力する義務を負う。

大阪市の最大限協力義務の内容は、同条 2 項で定められている。すなわち、土地課題対策に要する費用の負担について 2022 年 2 月及び 3 月開催の市会による債務負担行為の議決が行われることを条件として、市が合理的に判断する範囲で当該費用を負担することである。同条第 1 項の最大限協力義務の内容は、上記の土地課題対策費用に限られるものではないと文言上解されるが、その主要なものが第 2 項の土地課題対策費の負担となると思われる。

そして、上記の土地課題対策費用の負担について詳細な内容は、大阪市と大阪 I R 株式会社との間で、立地協定、事業用定期借地権設定契約又は市及び S P C が別途締結する書面のいずれかにおいて規定される。土地課題対策費の支払いの条件としては、本件土地の引渡し並びに本件 I R 施設の建設及び整備の着工が行われた場合であること、実施協定が有効であること、その金額が債務負担行為として予算に定めた事項、期間及び限度額の範囲内であることとされている(基本協定書 13 条の 2)

B 土地所有者の責任

土地課題対策費について、立地協定、事業用定期借地権設定契約又は市及び S P C が別途締結する書面のいずれかにおいて規定される予定の合意は、形式上、事業用定期借地権設定契約(本件借地権設定契約)においてなされるとは限らないが、本件借地権設定契約の目的である土地の瑕疵に係るものであるため、立地協定や別途書面において合意されるか否かを問わず、本件借地権設定契約の内容を構成する契約であり、かつ、本件借地権設定契約の締結があつて初めて当事者間を法的に拘束するものであると解される。

大阪市は、事業者との協議において、地中障害物撤去費、土壌汚染対策費、液状化対策費について、事業者に対して、これら費用を「土地所有者の責任」として負担することを言明した。地中障害物撤去費、土壌汚染対策費については、令和3年2月に公表され、その後液状化対策費についても令和3年6月に公表された。大阪市は、これらの責任を「土地所有者の責任」として内外に向けて位置付けている。土地課題対策費について、立地協定、事業用定期借地権設定契約又は市及びSPCが別途締結する書面のいずれかにおいて規定される予定の合意は、かかる協議を前提としている。

そこで、土地課題対策費を大阪市が負担する旨の合意を、土地所有者責任の合意という。

C 責任の上限がないこと

基本協定書 13 条の2は、土地課題対策について大阪市は、「当該土地課題対策の実施に実務上合理的な範囲内において最大限協力する義務を負う」旨規定した上、最大限協力義務の内容として「土地課題対策に要する費用の負担について2022年2月及び3月開催の市会による債務負担行為の議決が行われることを条件として、市が合理的に判断する範囲で当該費用を負担すること」を定めている。

ここでいう合理性であるが、土地課題対策の実施に必要な合理性という意味に解される。従って、土地課題対策の実施において必要な限り、その必要性に合理性があれば、金額の多寡は問わない。

その一方で、基本協定書 13 条の2第3項は、2項の合意の支払いの上限を、大阪市が債務負担行為として予算に定めた事項、期間及び限度額の範囲内としているので、一見すると、同項の合意には、一定の上限があるかのように見える。

しかしながら、基本協定書は、土地課題対策費が第2項の債務負担行為で定めた限度額を超えた場合の大阪市の免責には全く言及していない。

しかも、同条3項にいう上限は、第2項に基づく土地所有者責任の合意について限定したものに過ぎず、同条1項の最大限協力義務を制限するものではない。

従って、本件借地権設定契約が締結された後、土地課題対策費が第2項の債務負担行為で定めた限度額を超えた場合、大阪IR株式会社は、大阪市に対して、最大限協力義務の履行として、追加の債務負担行為と支出を求めることができる。

また、この最大限協力義務は、単なる努力義務であると解することはできない。その理由として、基本協定書 19 条がある。同条を引用すると、次の通りである（【】内は請求人注）

第19条（本基本協定の解除）

1 府及び市は、以下の事由が生じた場合（但し、市については、第1号乃至第7号、第11号又は第12号の事由が生じた場合に限られるものとする。）には、SPCに対する通知をもって直ちに本基本協定を解除することができる。但し、第6条第9項又は第10項に基づいて府若しくは市又は府及び市とSPCが誠実に協議していると合理的に認められる期間内において、府及び市は第4号又は第6号に基づいて本基本協定を解除しない。また、府とSPCは、以下

の事由が生じた場合においても、当該通知に先立ち、設置運営事業【大阪・夢洲地区における I R 整備法 2 条 3 項に規定する事業。以下同じ】の遂行の可否・方法について誠実に協議を行うものとする。

(1) ~ (12) 省略

2 省略

3 府又は市が本基本協定上の重大な義務に違反し、S P C が書面による通知により当該違反の是正を求めたにもかかわらず、当該是正に必要な合理的期間（但し、当該期間は 60 日以上とする。）内にこれが是正されず、それにより、本基本協定の目的が達成されないと合理的に認められる場合には、S P C は府及び市に対する通知をもって本基本協定を解除することができる。但し、主として府又は市の責めに帰すべき事由による場合に限るものとする。

4 S P C は、I R 整備法第 9 条第 11 項に基づく国土交通大臣による区域整備計画の認定が得られた日から 30 日を経過した日（以下「判断基準日」という。）（但し、府、市及び S P C の合意により、その期日を延長できるものとする。）において、以下の（1）乃至（7）の条件（以下「本条件」という。）のうち、いずれかが成就していないと判断する場合には、判断基準日から 60 日以内（但し、府、市及び S P C の合意により、その期日を延長できるものとする。）に、府及び市に対し、その旨及び理由を通知するものとし、この場合、第 22 条にかかわらず、府及び市に対する当該通知をもって本基本協定を解除することができるものとする。発効日から判断基準日の前日までの期間において、判断基準日において本条件のいずれかが成就しないことが確実に見込まれていると判断する場合も同様とし、当該判断をした日から 5 営業日（土曜日、日曜日及びその他法令等により日本において銀行が休業することを認められ、若しくは義務付けられている日以外の日をいう。）以内に、府及び市に対し、その旨及び理由を通知するものとし、当該通知をもって、本基本協定を解除することができるものとする。なお、判断基準日において本条件のいずれかが成就していないか否か及び判断基準日において本条件のいずれかが成就しないことが確実に見込まれているか否かの判断は、S P C が、本条件の成就のために府及び市と相互に緊密に協力・連携するとともに合理的に可能な範囲で努力を行った上で、誠実かつ合理的な裁量により行うものとし、また、判断基準日において全ての条件を一定程度充足しているものの各条件の充足度を総合的に考慮すると設置運営事業の実施が困難であると S P C が判断基準日において誠実かつ合理的な裁量により判断する場合には、本条件の不成就とみなす。

(1) ~ (3) 省略

(4) 開発

設置運営事業の開発に関して、以下の①乃至③の条件の全てを充足すること。

① 設置運営事業の実現、運営、投資リターンに著しい悪影響を与える本件土地又はその土壌に関する事象（地盤沈下、液状化、土壌汚染、残土・汚泥処分等の地盤条件に係る事象を含むがこれらに限らない。）が

生じていないこと、又は、生じるおそれがないこと、かつ、当該事象の存在が判明した場合には、本件土地の所有者は、当該事象による悪影響の発生の防止を確実にするよう設置運営事業予定者と協力し、一定の適切な措置を講じること（かかる適切な措置には、本件土地の所有者による関係する合理的な対策の費用の負担も含むものとする（但し、設置運営事業予定者が作成した設置運営事業に係る事業計画において設置運営事業予定者の負担として計画している工事費等は除く。）。））。

② 公共インフラ整備等による本件工事に対する制限が、設置運営事業の投資リターンに著しい悪影響を与えるおそれがないこと。

③ 上記①及び②を含む予見不可能な事象の発生により本件 I R 施設の全部開業までに要する総費用が 1 兆円から著しく増加することが判明した場合には、本事業関連施設の一部や設置運営事業に関するコンテンツの開発を将来に延期（段階的な開発を含む。）できることが合理的に見込まれること。

(以下略)

大阪 I R 株式会社は、基本協定書 19 条 4 項の判断基準日（I R 整備法第 9 条第 11 項に基づく国土交通大臣による区域整備計画の認定が得られた日から 30 日を経過した日）において、同項 1 号から 7 号の条件が成就していなければ、本協定を解除することができる。

判断基準日は、実施協定、立地協定、本件借地権設定契約等の締結に先立っており、判断基準日において上記条件が成就していると大阪 I R 株式会社判断したときには、基本協定 19 条 4 項の解除権は行使されず、その他の事由で基本協定が終了する場合を除き、基本協定は存続して実施協定、立地協定、本件借地権設定契約等が締結される。すなわち、本件借地権設定契約が締結される時点では、上記条件が成就していることになる。

上記条件のうち 4 号の条件（以下「4 号開発条件」という。）の①は、設置運営事業の実現、運営、投資リターンに著しい悪影響を与える本件土地又はその土壤に関する事象（地盤沈下、液状化、土壤汚染、残土・汚泥処分等の地盤条件に係る事象を含むがこれらに限らない。）が生じていないことと述べるが、これら事象は既に存在が判明しているため、4 号開発条件の①の内容は、結局「本件土地の所有者は、当該事象【本件土地又はその土壤に関する事象（地盤沈下、液状化、土壤汚染、残土・汚泥処分等の地盤条件に係る事象を含むがこれらに限らない。）】による【設置運営事業の実現、運営、投資リターンに与える】悪影響の発生の防止を確実にするよう設置運営事業予定者と協力し、一定の適切な措置を講じること（かかる適切な措置には、本件土地の所有者による関係する合理的な対策の費用の負担も含むものとする（但し、設置運営事業予定者が作成した設置運営事業に係る事業計画において設置運営事業予定者の負担として計画している工事費等は除く。）。）」に尽きる。この 4 号開発条件の①が判断基準日において成就しているというのは、大阪 I R 株式会社設置運営事業を実施するために必

要な土壌汚染除去等の処理費用を、大阪市が土地所有者責任として負担することを法的義務として受け入れているということを意味している。

そうすると、大阪市の土地所有者責任の内容は、基本協定書 13 条の 2 第 3 項という債務負担行為の範囲内に限られてはいない。

基本協定書 13 条の 2 の上限は、同条の 2 第 2 項の支払いの上限であって、基本協定書 13 条の 2 及び同 19 条 4 項によれば、大阪市の土地所有者としての責任は、上限のないものにならざるを得ない。

債務負担行為は、あくまでも大阪市の予算であり、大阪市が土地所有者責任としての義務に違反して大阪 I R 株式会社が損害を被った場合には、大阪市の予算如何に関わらず、大阪市は私法上の債務を負うことになる。

その意味では、同条の 2 第 2 項の支出につき債務負担行為を上限としても、大阪市が土地所有者責任として負担する金額全部に契約上の上限（超過額の免責）を設けなければ意味がない。

D 土地所有者責任と本件借地権設定契約との関係（監査請求の関係）

土地所有者責任の合意と本件借地権設定契約とは、形式上、別個の合意に区別することができるが、土地所有者責任の合意は、本件借地権契約における目的物の瑕疵に関して賃貸人の責任の内容を規定するものであり、当該契約の本質的な要素として本件借地権設定契約と密接不可分の関係にある。

従って、監査請求人は、監査請求の趣旨としては、本件借地権設定契約の締結の差止等を求めるが（監査請求の趣旨 1）、土地所有者責任の合意が本件借地権設定契約と別個の契約として取り扱われる可能性があるので、所有者責任の合意の締結の差止等を求めることを明確にするため監査請求の趣旨 2 を追加している。

(イ) 費用負担の見込み

A 土壌汚染対策費用

既に述べた通り、大阪市の計画は、I R 事業用地の汚染状態が未確定なまま、約 300 万 m³という大量の土壌を、汚染状態であるとみなして、搬出・処理するということを前提に約 360 億円の費用を見積もっている。

しかしながら、I R 事業用地は、汚染状態が未確定である。そのため、汚染状態の実態が分からず、現時点では、正確な搬出・処理費用を積算することはできない。

大阪市の積算は、みなし汚染の制度を適用した、あくまでも仮定の数値であって、実際の汚染状態に即した積算ではない。

汚染状態の実態が分からなければ、正確な搬出・処理費用を積算することはできない。既に述べたとおり、汚染土壌の搬出費用は、立米当たり 5～10 万円と言われているが、その金額は、特定有害物質の種類、数によって上下する。約 300 万 m³の土壌の搬出であれば、ざっと 1,500 億円から 3,000 億円である。

I R 事業用地に土地履歴や隣接地（1 区は、廃棄物処理場である。）の汚染状況からすると、汚染状態を確定した場合、更なる特定有害物質による土壌汚染が発見される可能性が強く、その場合には、汚染土壌の搬出・処理費用は上昇することになるが、その上昇額すら予測不能である。

B 液状化対策費用

大阪市は液状化対策費用として約 410 億円を見積もっているが、事業者試算であり、その正確性には疑問が残ると言わざるを得ない。また、最終的な支出がその金額の範囲内で収まるかについて確実な見通しはない。I R 事業用地を含む夢洲第 3 区は、埋立てがなお続いている土地であり、その地盤の軟弱さは報道でも指摘されている通りである。大阪市の液状化対策の内容は、I R 施設として整備予定の建築物の直下 25m とその周囲 12.5m の埋め立て層のみに限定されている。しかし事業者（SPC）が「夢洲での大規模開発は、支持基盤（洪積層）が長期に沈下する極めて稀な地盤条件下での施設建設となるため、地盤沈下対策だけで複雑かつ高難易度の技術検討や建物の安全性確保に多額の対応費用の必要性が生じている。このような地盤条件下で、さらに液状化が生じた場合の建物影響は技術的にも未知であり、地盤沈下・液状化の複合影響を建物構造側で抑止・抑制する方法（杭補強等）だけでは、確実な安全性は担保できない。」「万全な液状化対策が必要であり、大阪市内で敷地全体の地盤改良を行った上で土地を引き渡す必要」と大阪市との協議において述べているように大阪市の液状化対策は事業者が期待・想定している改良内容と相違し、今後事業者が求めてくる可能性が高い沖積層の圧密促進や洪積層の沈下対策などを考慮すればその事業費は 410 億円に収まるものでなく青天井に増高することは必至であり、最終的な支出がその金額の範囲内で収まるかについて確実な見通しはない。

C 地中障害対策費用

大阪市は地中障害対策費用として約 20 億円を見積もっているが、事業者試算であり、その正確性には疑問が残ると言わざるを得ない。また、最終的な支出がその金額の範囲内で収まるかについて確実な見通しはない。

D その他の土地課題対策費用

4号開発条件の①には、「設置運営事業の実現、運営、投資リターンに著しい悪影響を与える本件土地又はその土壌に関する事象（地盤沈下、液状化、土壌汚染、残土・汚泥処分等の地盤条件に係る事象を含むがこれらに限らない。）」と記されている。

基本協定書 13 条の 2 第 1 項で指摘されている地中障害物、土壌汚染、液状化にさらに地盤沈下、残土・汚泥処分が例示として加得られており、この追加例示は地中障害物、土壌汚染、液状化と意味において重なる部分もあるが、完全にそれに含まれるわけではなく、要は地盤条件に係る事象のすべてである。

基本協定書 13 条の 2 第 1 項で指摘されている地中障害物、土壌汚染、液状化は、土地課題対策費と総称されていること、同条の趣旨が設置運営事業の実現、運営、投資リターンへの悪影響を防止することになることにあること、大阪市がその防止の責任を土地所有者責任と説明していることからすると、4号開発条件にいう地盤条件のすべてが大阪市の責任の対象となる言わざるを得ない。

そうすると、土地課題対策費用の対象となる項目についても、土壌汚染対策を残土・汚泥処分対策と同視して取り扱ったが、それに限られる保障はなく、また、液状化、地中障害物以外の項目が追加されない保障もない。

そうすると、本件 I R 施設の建設及び整備の着工が行われた場合に、土地課題対策費用の責任項目が更に追加される可能性が十分にあると言える。

(ウ) 違法性

A 現状有姿の取扱いではないこと

既に述べた通り、大阪市港営事業においては、造成された土地の分譲・貸付については、現状有姿の取り扱いとしており、土地の瑕疵については一切の責任を負担していない。

この取り扱いは、公有企業が独立採算制を採用していること、造成された土地が埋立地であり土地の瑕疵についての責任を無制限に負うことは事業の財政の健全性を損なうおそれがあること、特定の民間企業に限って条件を優遇することは地方公共団体として平等原則（憲法 14 条）に反することなどから、大阪市港営事業にとっては特に要請される合理的な原則であると解される。

しかしながら、本件借地権設定契約に伴い締結される土地所有者責任の合意は、この原則に反していることは明らかであり、かかる例外が許容されるためには相当な合理性が認められる必要がある。

B 既に巨額の支出負担を伴うことが予想されていること

しかしながら、大阪市の積算においても、大阪市港営事業が土地所有者責任として負担する予定の土地課題対策費は、約 790 億円となる。これだけでもすでに 1,414 億円の未処理欠損金（令和 2 年度末）を抱えている大阪市港営事業会計にとって財政の健全性に著しい影響を与える負担となることは明らかである。

これに対し、大阪市は、30 年間にわたる大阪 I R 株式会社からの将来の賃料収入（880 億円）を引き合いに採算性を主張するが、これは 30 年間 I R 事業が継続することを前提としない限り成立しないという極めて楽観的な見通しである。

この採算性を見通しは、大阪 I R 株式会社の事業からの撤退リスクを適正に評価していると言えるものではなく、土地課題対策費が事業開始前に支出されるものであることを考えると、支出の回収が全くできない場合もありうるというべきである。

C 地方自治法 2 条、地方財政法 4 条 1 項、地方公営企業法 3 条等

本件借地権設定契約に伴い締結される土地所有者責任の合意は、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壤汚染除去等の処理費用を負担することを趣旨としており、その金額は現在の見通しでも約 790 億円に及んでいる。

更に本件借地権設定契約の締結には、次のとおり、問題がある。

(A) 土地課題対策費用の負担の増大が見込まれること

既に述べた通り、土地所有者責任の合意は、大阪市が I R 事業用地の瑕疵について大阪 I R 株式会社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。

他方、既に述べた通り、大阪市の積算する土地課題対策費は、合理的な積算根拠が明らかにされていない。

とりわけ、土壌汚染についての合理的な調査及び当該調査に基づいた汚染除去等の処理費用の積算が行われていない。

大阪市自身でさえ最終的な土地課題対策費の予測を立てることができていないと思われる。

それにも関わらず、大阪市が本件借地権設定契約に伴い、土地所有者責任の合意を締結することは、著しく合理性に反している。

(B) 土地課題対策の実施内容を大阪市が直接に管理できないこと

基本協定書 13 条の 2 第 1 項は、大阪 I R 株式会社は、本件 I R 施設の建設及び整備に当たり、本件土地に係る地中障害物の撤去、土壌汚染対策及び液状化対策（土地課題対策）を自ら実施するものとしている。

すなわち、土地所有者責任の合意においては、大阪市は土地課題対策の実施内容を直接に管理できない。そのため、大阪 I R 株式会社の支出する実施費用がそのまま土地課題対策費として大阪市の負担となるおそれが強い。

これは大阪市にとっては、極めて不利な条件であり、大阪市が本件借地権設定契約に伴い土地所有者責任の合意を締結ことは、著しく合理性に反している。

以上の通りであり、大阪港湾局長等が本件借地権設定契約に伴い土地所有者責任の合意を締結することは、地方自治法 2 条、地方財政法 4 条 1 項、地方公営企業法 3 条等に違反しており、違法である。

(エ) 本件借地権設定契約ないし土地所有者責任の合意の締結が相当な確実性をもって見込まれること

基本協定書別紙 2 事業日程によれば、本件借地権設定契約は、2022 年冬頃締結される予定と記載されており、これに伴い土地所有者責任の合意も締結される。本件借地権設定契約ないし土地所有者責任の合意の締結は、相当な確実性をもって見込まれる。

ク 本件借地権設定契約等の締結の停止が勧告されるべきであること

本件借地権設定契約等の締結の時期は、2022 年冬頃とされており、そうなった場合、大阪市は、著しく不利な条件で際限のない負担を負うことになる。

すなわち、大阪市に生ずる回復困難な損害を避けるため緊急の必要がある。

また、当該行為を停止することによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれはない。

そうすると、監査委員は、地方自治法 242 条 4 項に基づく本件借地権設定契約等の締結の停止の勧告を行うべきである。

ケ まとめ

以上の通りであり、大阪港湾局長等が本件借地権設定契約ないし土地所有者責任の合意を、大阪 I R 株式会社と締結することは、違法な財務会計上の行為であるので、大阪市の住民である監査請求人らは、監査請求の趣旨の通り、本件借地権設定契約の締結の差止めをその他の必要な措置を講ずること及び停止の勧告を求めらる。

2 請求の受理

本件請求は、夢洲地区における大阪 I R 株式会社を賃借人とする事業用定期借地権設定契約が、平等原則（憲法第 14 条）に反する、また最終的な土地課題対策費用の予測が困難で、対策の実施内容について大阪市が直接管理できないにもかかわらず、その負担を合意することは、地方自治法第 2 条、地方財政法第 4 条第 1 項、地方公営企業法第 3 条に違反しているとしてなされたものとして、地方自治法（以下「法」という。）第 242 条の要件を満たしているものと認め、受理することとした。

第 2 監査の実施

1 監査の対象事項等

夢洲地区における大阪 I R 株式会社を賃借人とする事業用定期借地権設定契約

2 監査の実施場所及び日程

(1) 実施場所

行政委員会事務局執務室等

(2) 実施日程

令和 4 年 5 月 26 日から令和 4 年 7 月 7 日まで

3 請求人の証拠の提出及び陳述

法第 242 条第 7 項の規定に基づき、請求人に対して、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えたところ、請求人から請求書の要旨を補足する陳述があり、その内容は、次のとおりである。

- ・はじめに、なぜ私が今回の住民監査請求に加わったかを話す。現在は名古屋市立大学名誉教授である。名古屋市から大阪市に 4 年前に転居してきた。
- ・長年にわたり、地方行財政、とりわけ愛知万博をはじめとした公共事業と財政を注視してきた。
- ・大阪湾の人工島・夢洲を舞台にした大規模開発は、環境や災害、財政などの側面から大きな問題があると、論文やレポートで警鐘を鳴らしてきた。

夢洲は 1987 年以降、廃棄物や浚渫土砂^{しゅんせつ}、建設残土などで埋め立てられてきた。昨年 10 月撮影の写真では、夢洲は左側の 1 区、真中下の万博予定地の 2 区、その上の I R 予定区域の 3 区、右側の大阪港最大のコンテナターミナルが稼働する 4 区に分けられる。

- ・本監査請求は夢洲 3 区の I R 予定区域約 49ha が対象である。当初は高層建築物などを想定していない正に軟弱地盤の埋立地に、I R カジノ施設を計画するため、大阪市が底なしの財政負担をすることに異議を申し立て、差止めを求める監査請求である。
- ・昨年末、I R カジノ計画案が公表され、大阪市が I R 予定地の土地対策に 790 億円を負担することが明らかになった。パブリックコメントなどでいろいろな問題を指摘したが、明確な回答はないまま、この間の経過を知るため、大阪市に情報公開請求して資料を入手すると、限られた資料でも I R 事業者と大阪市との協議の一端が少し見えてきた。

- ・とりわけ基本協定書は、事業者の言いなりの協定であり、このままでは大阪市に巨額の負担が一方的に押しつけられることを危惧して、請求人の一人として名を連ねることにした。特に財政面から問題を指摘している。
 - ・基本協定書には、多くの問題がある。なかでも請求書 29 ページ記載の第 13 条の 2 土地課題対策の実施及び当該対策費用の負担、34 ページ記載の 19 条 4 項（4）開発が非常に大きな問題である。とりわけ 19 条 4 項に注目した。地方財政を研究してきたが、こんな一方的な条項があるのか不思議である。
 - ・議会でも問題となった 790 億円の公金投入は、土壌汚染や液状化対策など、きちんと調査して積算された金額ではない。言い値で決められた金額であり、特に地盤沈下等が 790 億円には入っていない。これから地盤沈下が大きな問題になってくる。
 - ・I R 事業者が調査をして指摘したように、夢洲の I R 予定地は極めて稀な地盤条件での施設建設であって、それを従来にない形で、大阪市が負担する形で、I R 事業者が建設する点に問題がある。まさに、際限のない大阪市負担になることが懸念される。
 - ・これまで勉強してきた地方自治法、地方財政法、地方公営企業法に違反する事業に対して、我々監査請求人は大阪市の違法な財務会計上の行為に対して差止めを求める。監査委員の皆さんには、違法な夢洲の事業用定期借地権設定契約等の停止の勧告を出してもらいたい。
-
- ・私は 1994 年から 2010 年まで 16 年間大阪市議員として計画消防委員会、建設港湾委員会、環境対策特別委員会に所属し、都市計画審議会委員等、阪神淡路大震災、関空 2 期事業及び南港ベイエリア開発における地盤沈下問題等にかかわって来た。
 - ・承知のようにベイエリア開発は WTC ビルをはじめことごとく挫折失敗している。開発の失敗をつぶさに分析するなかで共通する失敗要因に気付いた。それは架空の需要に基づく開発、過大な投資、ベイエリアにおける埋立地という不利な立地を考慮しない開発の 3 点である。
 - ・今回の夢洲における I R 事業はまさにこの 3 つの失敗の要因に当てはまる事業内容であり、今回の I R 事業にかかる公金支出行為は大阪市の住民監査請求制度の解説にある①違法不当な公金の支出、②違法不当な契約の締結・履行に該当するものとして今回の監査請求に及んだ次第である。
 - ・本来の開発コンセプトや、埋立て履歴を無視し、夢洲の土地利用を強引に変更した松井市長の行為が大阪市財政に重大な損失を与えることが地方自治法第 2 条 14 項及び地方財政法 4 条 1 項、いわゆる最小経費最大効果の原則に違反する行為であると考えたもので、具体的に説明する。
 - ・情報公開制度に基づき私達が入手した、令和 3 年 6 月 29 日の大阪市の特別職レクチャー議事録によると、松井市長は、大阪市として I R 誘致を決定した以上、その施設が成り立つ土地を提供することが市の責任であると夢洲 3 区の土地が I R 事業用地として不適切な土地であると認めたとうえで液状化対策費用の負担を表明している。港湾局はそれに対して土地所有者の責任として液状化対策費用を負担することは出来ないと市長見解に真っ向から反対の立場を表明している。結局市長の主張が通ったが、今回の夢洲における I R 事業が夢洲の本来の開発コンセプトである築造目的や夢洲の構造から見て I R のような巨大集客施設事業用地として利用するのが不適切であると承知していながら強引

- に I R 誘致を決定した松井市長の判断とその後の行為が違法・不当な公金支出の原因であると主張するものである。
- ・そもそも夢洲というのはどのような土地なのかの認識が最も重要である。ここに夢洲の建設と運営の主管局である港湾局が大阪港開港 150 周年を記念して発行した、PORT of OSAKA という冊子がある。この冊子を見ると、大阪港は近畿 2100 万人の生活を支え、発展を続ける国際貿易港とありこれが基本的なコンセプトである。
 - ・夢洲については、大阪港の更なる物流機能の強化に向けてで、コンテナターミナルとして発展させていくとある。
 - ・夢洲のまちづくりの項目では、夢洲のポテンシャルと将来開発地区への展開として、現在、良好な都市環境の保全や公害防止大阪港の機能強化を目的として廃棄物、建設工事にもなう掘削残土、浚渫土砂の受け入れを行っているとあり環境対策として利用する、今後 20 年くらい使ったあと、浚渫土砂、残土の受け入れが終了した区域から、第 2 期、第 3 期の開発用地として順次土地利用をはかっていきますとある。平成 50 年、すなわち 2038 年頃からの活用を行っていくと長期的な夢洲の開発スケジュールを示している。
 - ・ところが、これらを突然やめた結果、全ての問題、軟弱地盤の問題、浚渫土砂による汚染問題、コンセプトを無視したことに起因しているといえると思う。
 - ・（資料を示して）2017 年当時、予算議会用の資料で夢洲の全貌が分かる書類の提供を求めた際に提供された資料であるが、事業目的と事業主体を解説したもので、夢洲とはどのような島なのかを示す大阪市作成の客観資料である。
 - ・府民の皆さんが関心を寄せている青天井の支出の根拠を示す。2019 年 I R 推進局が調査したボーリングデータを HP で発見したが、N 値という地盤の軟弱程度を示す値が恐ろべきことに地盤改良しているはずの 3 区で 75 メートルの部分まで N 値は 10 以下、軟弱どころかマヨネーズ状態なのが 3 年前の実態である。こういうところに、25m の埋立部分だけ土地改良し、その周囲 12.5m の建物のところを改良するというが、このような小規模な地盤改良だけで I R のような巨大建築物を持ってくることは絶対に不可能である。これは土質学的に見て常識である。このように青天井の負担になるということで、大阪市財政に重大な影響を与える夢洲の実態を厳密に精査され的確な判断をお願いします。
 - ・私は、住友商事で鉄道車両輸出を担当したのち、ロンドン大学のビジネススクールで MBA を取得し、父の会社を承継し、今大阪で不動産事業を行っている。
 - ・今回大阪 I R と締結された契約に多くの矛盾と疑問を感じるので、監査請求人に加わった。
 - ・何故、巨額の土壤改良費等を公費で負担しなければならないのか理屈が通らないと思う。
 - ・本来、公募の条件では土地改良費を、瑕疵担保責任を負わない条件であったし、それまでの取引もその条件でなされていたので、整合性がとれない。
 - ・そもそもこの土地の問題が発生する根本は、大阪市の都市計画審議会において、夢洲の用途地域を工業地域・準工業地域から商業地域に変更する審議があり、賛成多数で決定したことにある。
 - ・その審議において、台風、津波、高潮、南海トラフ地震などの大規模災害に対して、夢洲は大阪湾岸でも最も暴風雨と津波の被害を受けるなど脆弱な土地である、また土壤の液

状化や浸水、地震、暴風雨時における交通インフラ機能の停止により万博やカジノ、I Rで予想される来訪者の孤立なども想定され、多くの人々が長時間滞在する商業施設、集客施設を建設するのは妥当ではないという意見が出されていた。

- これに対し、大阪市として、国際観光拠点とするエリアは、南海トラフ地震による想定上の津波最高の高さから5 m以上高く盛り土することとしており、また粘土質の土砂で埋め立てていることから液状化にも強い基盤となっていると言い切っていた。
- 夢洲における集客施設、商業施設の立地に関するものの2点目として、夢洲の土壌は不安定で汚染物質や有害物質が含まれているため、商業施設、集客施設を建設することが妥当ではないという意見も出されていた。
- それにも関わらず大阪市は、国際観光拠点化を図るエリアについては、受け入れ時点での基準を順守した浚渫土砂や建設発生残土で埋め立てを行っているから大丈夫だと言い切った。言い切ったから商業施設になってしまって、クレームを受ける対象になっている。
- すなわち、今回大阪市が多大な土壌課題コストを負担することになった原因は、このいい加減な都市計画審議会にあったと言わざるを得ない。十分に商業地域としての用途に耐えると強弁しなければ、商業施設になってクレームを受けることもなかった。I Rを呼ぶこともなかった。
- これは、大阪市の業務上の大きな手抜きであり、このミスによって、多大な税金を使わなければならなくなったということに納得がいかない。
- その都計審も委員は計29人で、大阪市会議員14人、学識者15人で構成されていたが、この当日、学識者7人は欠席しており、参加した委員からも質問や意見はほとんど出なかった。このような中途半端な形でやるから変な形になったのではないか。
- 私は、不動産業をしており宅地建物取引主任者の資格を有するが、用途地域の指定の持つ意味の重要性を日頃の業務からよく存じ上げている。この経緯を知って、外資から指摘されたら腰砕けになって費用を負担する、費用は我々の税金で払う、ということなのか、憤りを感じる。
- 事業者の公募についても、1次公募では応募者がゼロという結果で、オリックス、MGMグループから土壌改良の費用負担の条件を求められ、それに大阪市が応じたことから、2次募集で1社のみのお札になったという経緯がある。土地の改良費用負担の変更という大きな条件変更があったにもかかわらず、他事業者に応募検討の十分な期間が与えられたのかと、十分なコンテンダーが現れるような公募にしたのかという疑問が呈されている。
- 公募する側が、何をどこまで負担すべきかという事前検討を全くしないまま公募をしたということが、事業者の言うがままのコストを負担するというとんでもないことになってしまった。
- 万博の申請時にも同じように液状化はしないと世界博覧会協会に言っている。国の信頼を削ぐようなことを大阪市がやっているのではないか。大丈夫なのか。
- I R計画自体が当初言われていたものと似て非なるものになってしまっている。海外の富裕層を呼び込み、観光産業の大いなる振興を図り、一大エンターテインメント産業を誘致するのが目的で、海外の富裕層向けにカジノを開設するというのが、もともとの私たち府民への説明であったが、カジノは、マシンだけのパチンコ屋の大きなものになっ

ているし、対象は日本人であり、どこにエンターテインメント産業ができる形になっているのか非常に疑問である。MICEの金額もみすぼらしものになっていてやる意味があるのか。

- ・そもそもギャンブルを合法化しても余りある経済的メリットの代償としてなされるのだと思うが、この事業採算はいい加減で、事業規模が縮小され、本当にやる意味があるのか疑問に感じる。ここまで計画が変わってしまうのであれば立ち止まって考えるべきだと思う。
- ・この大阪IRの計画は、後世に禍根を残す非常に杜撰な計画であり、大阪の成長に資するどころか、大阪を破綻に導く危険性を内包していると思うので、このまま進めることなく、徹底的な検証と見直しが必要だと思う。

なお、陳述時の質疑応答において、次のことを確認した。

(本件公募の特異性は土地の瑕疵の取扱いに差異を設ける相当な合理性とはならないという考えなのかについて)

- ・相当な合理性とならないという考えである。
- ・公募など契約の方法ではなく、契約の中身の問題である。随意契約でも何でもよいが、瑕疵担保責任を負わないという契約内容にもかかわらず、IRに限ってなぜ例外を外すような契約をするのか。そこに合理性はあるのかという問題である。一民間業者に過ぎないのになぜ便宜供与をするのか、そこに合理性はあるのかというところである。
- ・その点、先ほど請求人が述べたように、一つの合理性の考え方としては経済的メリットもあるのではないかとすることで進んできた話だったのではないかとあったが、我々としては経済的合理性が全く認められない。計画が杜撰で30年後にペイするという見通し自体が甘い。また免責の条項が全くない、つまり大阪市はここまでしか責任を負わないと言う条項がない中で進んでいくと、新たな土壤汚染等が起きるたびに30年、大阪市が土地所有者として責任を負わなければならないのか、それは、大阪市に禍根を残すと申し上げている。

(合理的かどうかは判断であるのかについて)

- ・我々は合理的でないと思っているし、実際大阪府下でも多くの方が合理的でないと思っているから住民投票を求める署名が集まったと思う。合理性を検証するのはそちらのお仕事である。もし合理的であれば説明してほしい。

(土地課題対策費が事業開始前に支出され、支出の回収ができない可能性の指摘は、違法性を基礎づける事情であるのかについて)

- ・条文を挙げるのは難しいが、経済的合理性の主張だとしてご理解いただきたい。少なくとも790億円は出るのではないかと。事業開始前に地盤改良対策をし、事業開始した時にお金が入ってくる。回収に30年かかり、先にお金を大阪市は出す。事業者の撤退のリスクには何の手当もない。

(現時点で、公募期間である35年間事業が継続するとの見通し、判断が裁量権の逸脱濫用となるような具体的な事実があるということなのかについて)

- ・裁量権の逸脱乱用になるかどうか法律判断は置いておいて、事実関係において、請求人のビジネスマンとしての感覚ではこんな契約をすることはないであろうという内容である。

逸脱濫用には当たるであろうと考える。

(今後締結される事業用定期借地権設定契約に伴う土地課題対策費の負担に係る条項が、既に予算が成立している債務負担行為 788 億円の範囲内で大阪市に支払義務があることが明示されたものであっても、著しく合理性に反して違法であるというご主張なのかについて)

- ・ 788 億円出さなければならないことが他の契約と比してそもそも合理性がない。上限があったとしても、788 億円を上限としているようには読めない。契約の解釈論として、裁判所ではっきりとした合意にはならないと判断されると思う。788 億円以上は負いませんよという免責条項があれば別である。撤退というカードを切られてしまうと、ずるずると大阪市は負担しなければならない。

- ・ 撤退条件は事業者側に有利な条件になっており、市側で費用を支出しても撤退できてしまう。

(直接管理できなければ、大阪市が支出に当たって土地課題対策費の必要性や合理性を厳格に確認することにするとしても、著しく合理性に反するという考えかについて)

- ・ 合理性がマジックワードで議論にならない。

- ・ 予算の管理について、自らが事業して管理するのかそうでないのかで違う。事業者からそれなりの見積もりが出されたらそれを否定できるのか。大阪市が支出管理できないのは大きな問題である。

- ・ 13 条と 19 条の関係が良く分からない。私は公共事業を研究しているが、いわゆる P F I であり、その場合問題なのは、事業者側の積算になるので、合理性の判断として大阪市ができないのが問題である。

(大阪市が無制限の費用負担を法的義務として受けいれているとする解釈について)

- ・ 契約が締結されていない段階で、判断基準日に何が起こるか想定すると、19 条 4 項と 13 条の 2 で同じようなことを言っているが、19 条 4 項の方がかなり広い解釈がありうる。判断基準日の段階で広い責任を認めるような契約が作られるのではないかという指摘であり、かなり包括的な責任を認めないと事業が進まないという事態に大阪市は追い込まれるのではないか。

(最大限努力義務不履行による解除は 19 条 3 項であるとして、19 条 4 項解除の規定により、最大限努力義務が具体的な義務となるという点について)

- ・ 一つは 19 条 4 項が根拠であるが、大阪市は様々な場面で所有者責任と言っている。裁判所はどう判断するか分からないが、交渉経過として、弁護士から見たら法的なリスクは高い。19 条 3 項については、おっしゃる理解でよいと思う。

4 監査対象所属に対する調査 (36 ページ以降に詳述)

令和 4 年 6 月 3 日、15 日、20 日、22 日及び 29 日に、行政委員会事務局職員が、I R 推進局職員及び大阪港湾局職員に対して調査を行った。

第3 監査の結果

1 本件請求に係る事実関係

(1) 関係法令等

ア 特定複合観光施設区域整備法の規定

都道府県等（都道府県又はその区域に特定複合観光施設区域を整備しようとする区域の全部を包含する政令指定都市）は、特定複合観光施設区域を整備しようとするときは、民間事業者の選定に先立って、国土交通大臣が定める特定複合観光施設区域の整備のための基本的な方針（第5条第1項。以下「基本方針」という。）に即して、当該特定複合観光施設区域の整備の実施に関する方針（以下この節において「実施方針」という。）を定めなければならないとされている。（第6条第1項）

都道府県等は、実施方針に即して、特定複合観光施設区域の整備に関する計画（以下「区域整備計画」という。）を共同して作成し国土交通大臣の認定を申請する民間事業者を公募の方法により選定するものとされている。（第8条第1項）

都道府県等は、特定複合観光施設を設置、運営等する事業（以下「設置運営事業等」という。）を行おうとする民間事業者（当該民間事業者がまだ設立されていないときは、発起人その他の当該民間事業者を設立しようとする者）と共同して、基本方針及び実施方針に即して、区域整備計画を作成し、国土交通大臣の認定を申請することができるものとされている。（第9条第1項）

区域整備計画には、国土交通省令で定めるところにより、特定複合観光施設区域を整備しようとする区域の位置及び規模、設置運営事業者等の名称及び住所等、特定複合観光施設を構成する施設の種類の種類、機能及び規模に関する事項並びにその他の設置運営事業者等の基本となる事項に関する計画等を定めるものとされている。（第9条第2項）

都道府県等は、区域整備計画を作成しようとするときは、公聴会の開催その他の住民の意見を反映させるために必要な措置を講じた上で、第9条第1項の規定による申請をしようとするときは、議会の議決を経るとともに、あらかじめ、当該特定複合観光施設区域を整備しようとする区域をその区域に含む市町村及び特別区の同意を得なければならないとされている。（第9条第7項ないし第9項）

第9条第1項の規定による申請は、基本方針の公表後の政令で定める期間内にしなければならないとされている。（第9条第10項）

イ 特定複合観光施設区域整備法第9条第10項の期間を定める政令（令和2年政令第365号）の規定

特定複合観光施設区域整備法（平成30年法律第80号、以下「IR整備法」という。）第9条第10項の政令で定める期間は、令和3年10月1日から令和4年4月28日までとされている。

(2) 大阪へのIRの誘致に係る経過

大阪市HP等によると、大阪へのIRの誘致に係るこれまでの経過は次のとおりである。

- ・平成31年2月28日 大阪 I R 基本構想（案）を策定
- ・平成31年4月24日 （仮称）大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業のコンセプト募集の開始
- ・令和元年11月21日 「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備 実施方針（案）」の公表
- ・令和元年12月24日 大阪 I R 基本構想（以下「本件基本構想」という。）を策定
- ・同日 大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業 事業者公募（RFP、以下「本件公募」という。）の実施
- ・令和2年2月14日 本件公募に係る参加資格審査結果について、応募者がMGM・オリックス コンソーシアム1者であったことを公表
- ・令和2年3月27日 令和元年12月24日に公表した「大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業 募集要項」（以下「本件募集要項」という。）について、資格審査通過者からの提出期限を含む今後のスケジュール等を変更した修正版を公表
- ・令和2年6月23日 令和2年7月頃としている提案審査書類の提出期限を当面の間延長
- ・令和3年3月19日 「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備 実施方針」の確定
- ・同日 本件募集要項の修正版（以下「本件修正要項」という。）を公表
- ・令和3年4月6日 本件修正要項による資格審査書類の受付結果（追加分）について、追加の受付がなかった旨公表
- ・令和3年9月28日 MGM・オリックス コンソーシアムを設置運営事業予定者に選定
- ・令和4年2月15日 大阪府及び大阪市と大阪 I R 株式会社（合同会社日本MGMリゾート（MGMリゾート・インターナショナルの完全子会社）及びオリックス株式会社によって、大阪 I R の事業実施を目的に設立、以下「SPC」という。）との間で、大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等基本協定書（以下「本件基本協定書」という。）を締結
- ・令和4年2月16日 府民意見等の募集及び公聴会等の手続を経て「特定複合観光施設区域の整備に関する計画」（案）を作成
- ・令和4年3月24日 大阪府議会において、第66号議案「特定複合観光施設区域の整備に関する計画について認定の申請をする件」可決
- ・令和4年3月29日 大阪市会において、議案第80号「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の認定の申請の同意について」可決
- ・令和4年4月27日 「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」について、I R 整備法第9条第1項の規定に基づき国へ認定申請

（3）本件基本構想の記載

令和元年12月24日に大阪府及び大阪市により策定された本件基本構想においては、「I R の立地」の項目に、夢洲の概要について次のとおりの記載があり、また、「安心して滞在できるまちの実現」の項目に、夢洲の地盤として次のとおりの記載がある。

ア 夢洲の概要

- ・大阪湾の中心にある大阪港のベイエリアに位置し、面積約390haの広大な埋立地

- ・東側は、高規格のコンテナ物流拠点が供用（夢洲コンテナターミナル）
- ・西側には、大規模太陽光発電（メガソーラー）を設置しているが、大部分が未利用地
- ・中央より南側は、2025年日本国際博覧会（大阪・関西万博）の会場予定地

イ 夢洲の地盤

- ・地盤沈下を見込んだ50年後でも、O.P. + 9 m程度と想定しており、津波や高潮の最高想定潮位に対して十分な余裕を確保
- ・粘性土を主成分とする浚渫土砂等で埋立されており、液状化しにくい地盤

（４）本件募集要項及び本件修正要項の記載

ア 設置運営事業予定者の選定方法

本件公募における設置運営事業予定者の選定方法について、本件募集要項には概ね以下の選定手順等が定められている。

・審査体制

7名の有識者等からなる「大阪府市 I R 事業者選定委員会」（以下「選定委員会」という。）を設置し、審査を行う。

・参加資格審査

参加資格審査への参加を希望する応募者は、資格審査書類を作成し、大阪府・市に提出する。

・提案書審査

大阪府・市は、参加資格要件を充足し、参加資格審査を通過した者に対して競争的対話の機会を与えた上で、提案審査書類を受け付け、提案審査書類を提出した資格審査通過者の中から、設置運営事業予定者を選定する。

・設置運営事業予定者等の選定

大阪府・市は、選定委員会における審査を受けて、提案書審査における順位を決定し、設置運営事業予定者及び次点設置運営事業予定者を選定する。

・審査結果の通知、公表

令和3年3月19日に公表された本件修正要項では、これらの選定手順等について、その実施のスケジュール等が変更されているものの、基本的な手順等は変更されていない。

イ 本事業における費用負担

本件募集要項には、本事業の実施に必要な大阪市有地の使用について、設置運営事業者は、大阪市と事業用定期借地権設定契約の締結等必要な手続きを行った上で、事業用定期借地権設定契約に定めるところに従い賃料等を大阪市に対して支払う旨の定めがある。

令和3年3月19日に公表された本件修正要項では、これに引き続き、「なお、I R 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等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。」との記載が付されている。

ウ IR予定区域の位置及び規模等

本件募集要項には、IR予定地区域の土地の概要として、次表のとおり記載がある。

| 項目 | | 概要 |
|----------------------|------------------|--|
| 土地の概要 | 所在地 | 大阪府大阪市此花区夢洲中1丁目の一部ほか |
| | 所有者 | 大阪市 |
| | IR予定区域を構成する土地の面積 | 合計面積：約49万㎡ ⁸ (敷地A：約39万㎡、敷地B：約10万㎡) |
| | 形状 | 別紙2のとおり |
| 法令等に基づく制限 (都市計画等) | 都市計画区域 | 市街化区域 |
| | 用途地域 | 商業地域 |
| | 建ぺい率 | 80% |
| | 容積率 | 400% |
| | 高度指定 | 無 |
| | 防火地域 | 準防火地域 |
| | 特別用途地区 | 国際観光地区 |
| 下水道 | 排水区域内 | |

⁸面積は概数(測量中)であり変動することがある。(詳細は事業条件書を参照のこと。)

令和3年3月19日に公表された本件修正要項では、項目「IR予定区域を構成する土地の面積」に係る概要の記載が「合計面積：約49.2万㎡(敷地A：約39.2万㎡、敷地B：約10.0万㎡)」に変更され、面積は概数である旨の欄外注記が抹消されるとともに、表の最下段に、項目「土壌汚染対策法に基づく区域の指定」、概要「形質変更時要届出区域(埋立地特例区域)⁸」の欄が追加され、欄外注記に、「⁸土地利用履歴として特定有害物質等の使用は確認されていないが、夢洲は公有水面埋立法(大正10年法律第57号)に基づく公有水面の埋立てにより造成を行った土地であり、IR予定区域隣接で実施している鉄道工事(南ルート〔北港テクノポート線])の土壌調査において、調査箇所の一部より土壌汚染対策法に定める指定基準(土壌溶出量基準)を超過した砒素・ふっ素・鉛及びその化合物が確認された。このため、今後の工事の円滑化のため、IR予定区域については、当該工事区域と同様の汚染状態とみなし、土壌汚染対策法に基づく「形質変更時要届出区域(埋立地特例区域)」に指定されている(令和3年1月22日大阪市告示第78号)。なお、土壌調査結果等の詳細は、大阪市ホームページ(<https://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryo/port/0000521424.html>)を参照のこと。」との記載が付されている。

エ 事業用地の権利関係及びその使用について

本件募集要項には、大阪市が所有する I R 予定区域の土地（敷地 A 及び B）及び敷地 B の北側に隣接する臨港緑地（但し、応募者が I R 予定区域と一体で整備・管理することを提案した範囲に限る。）について、本事業の用に供するため、事業条件書等に示す方法及び条件で設置運営事業者に対して貸し付ける等し、事業期間中、設置運営事業者が使用できるようにする。なお I R 予定区域の土地（敷地 A 及び B）については、大阪市は、借地借家法第 23 条に基づく事業用定期借地権設定契約を締結し、概ね以下の条件により設置運営事業者に貸し付ける旨記載されている。

・契約方法

大阪市と設置運営事業者との間で、公正証書による事業用定期借地権設定契約を締結する。

・借地面積

約 49 万 m^2 （敷地 A：約 39 万 m^2 、敷地 B：約 10 万 m^2 ）

・存続期間

土地の引渡日から I R 整備法第 9 条第 11 項に基づく区域整備計画の認定日の 35 年後の応当日の前日までとする。

事業期間が延長された場合、大阪市は、設置運営事業者との間で、当該延長された期間と同じ期間を賃貸借期間とする新たな賃貸借契約を締結する。

・賃料等

賃料については、428 円/ m^2 ・月額とし、支払い方法は毎年払いとする。

・保証金等

保証金として、賃料 6 ヶ月分相当額の契約保証金を大阪市に預託する。

設置運営事業者の議決権株式の 3 分の 1 以上の割当てを受ける株主又はその親会社（但し、本事業を実施する上での財務的基盤を十分に有している者として大阪市が認めた者に限る。）を連帯保証人として設定する（賃料 5 年分相当額の履行保証金又は金融機関の保証等の提供により、連帯保証人に替えることができる。）。

・土地引渡しの時期

土地引渡しの時期は、現段階では、2021 年秋頃を想定。

令和 3 年 3 月 19 日に公表された本件修正要項では、これらの項目について、借地面積の記載が約 49.2 万 m^2 （敷地 A：約 39.2 万 m^2 、敷地 B：約 10.0 万 m^2 ）に変更され、賃料等について、本件募集要項の土地価格時点（2019 年 10 月 31 日）から 1 年以上経過したこと等を踏まえ、時点修正等の補正を行った旨の追記がなされ、及び土地引渡しの時期について、2023 年度以降を想定する旨変更された。

（5）本件基本協定書の規定

本件基本協定書では、第 13 条の 2 で土壌汚染対策などの土地課題対策の実施及び当該対策費用の負担、第 19 条第 3 項で大阪府又は大阪市の義務違反の場合の S P C の解除権、同条第 4 項第 4 号で、土地等に係る事由による S P C の解除権、及び第 20 条第 2 項及び

第3項でそれらの解除の場合の効果について、以下の規定が置かれている。なお、条文中で、府とは大阪府を、市とは大阪市を示す。

・第13条の2（土地課題対策の実施及び当該対策費用の負担）

- 1 SPCは、本件IR施設の建設及び整備に当たり、本件土地に係る地中障害物の撤去、土壌汚染対策及び液状化対策（以下「土地課題対策」という。）を自ら実施するものとし、市は、当該土地課題対策の実施に実務上合理的な範囲内において最大限協力するものとする。
- 2 市は、前項の土地課題対策に要する費用の負担について2022年2月及び3月開催の市会による債務負担行為の議決が行われることを条件として、市が合理的に判断する範囲で当該費用を負担するものとする。
- 3 前項に定める費用は、府及びSPCとの間において実施協定が締結された後、本件土地の引渡し並びに本件IR施設の建設及び整備の着工が行われた場合に、債務負担行為として予算に定めた事項、期間及び限度額の範囲内で、立地協定、事業用定期借地権設定契約又は市及びSPCが別途締結する書面に定める各支払期日において、実施協定が有効に存続していることを条件として、市が合理的に判断する範囲で市によって支払われるものであり、市及びSPCは、立地協定、事業用定期借地権設定契約又は市及びSPCが別途締結する書面のいずれかにおいて、その詳細を規定するものとする。

・第19条（本基本協定の解除）

1、2 略

- 3 府又は市が本基本協定上の重大な義務に違反し、SPCが書面による通知により当該違反の是正を求めたにもかかわらず、当該是正に必要な合理的期間（但し、当該期間は60日以上とする。）内にこれが是正されず、それにより、本基本協定の目的が達成されないと合理的に認められる場合には、SPCは府及び市に対する通知をもって本基本協定を解除することができる。但し、主として府又は市の責めに帰すべき事由による場合に限るものとする。
- 4 SPCは、IR整備法第9条第11項に基づく国土交通大臣による区域整備計画の認定が得られた日から30日を経過した日（以下「判断基準日」という。）（但し、府、市及びSPCの合意により、その期日を延長できるものとする。）において、以下の（1）乃至（7）の条件（以下「本条件」という。）のうち、いずれかが成就していないと判断する場合には、判断基準日から60日以内（但し、府、市及びSPCの合意により、その期日を延長できるものとする。）に、府及び市に対し、その旨及び理由を通知するものとし、この場合、第22条にかかわらず、府及び市に対する当該通知をもって本基本協定を解除することができるものとする。発効日から判断基準日の前日までの期間において、判断基準日において本条件のいずれかが成就しないことが確実に見込まれていると判断する場合も同様とし、当該判断をした日から5営業日（土曜日、日曜日及びその他法令等により日本において銀行が休業することを認められ、若しくは義務付けられている日以外の日をいう。）以内に、府及び市に対し、その旨及び理由を通知するものとし、当該通知をもって、本基本協定を解除することができるものとする。なお、判断基準日において本条件のいずれかが成就していない

か否か及び判断基準日において本条件のいずれかが成就しないことが確実に見込まれているか否かの判断は、SPCが、本条件の成就のために府及び市と相互に緊密に協力・連携するとともに合理的に可能な範囲で努力を行った上で、誠実かつ合理的な裁量により行うものとし、また、判断基準日において全ての条件を一定程度充足しているものの各条件の充足度を総合的に考慮すると設置運営事業の実施が困難であるとSPCが判断基準日において誠実かつ合理的な裁量により判断する場合には、本条件の不成就とみなす。

(1)～(3) 略

(4) 開発

設置運営事業の開発に関して、以下の①乃至③の条件の全てを充足すること。

- ①設置運営事業の実現、運営、投資リターンに著しい悪影響を与える本件土地又はその土壤に関する事象（地盤沈下、液状化、土壤汚染、残土・汚泥処分等の地盤条件に係る事象を含むがこれらに限らない。）が生じていないこと、又は、生じるおそれがないこと、かつ、当該事象の存在が判明した場合には、本件土地の所有者は、当該事象による悪影響の発生を確実に防止しよう設置運営事業予定者と協力し、一定の適切な措置を講じること（かかる適切な措置には、本件土地の所有者による関係する合理的な対策の費用の負担も含むものとする（但し、設置運営事業予定者が作成した設置運営事業に係る事業計画において設置運営事業予定者の負担として計画している工事費等は除く。）。））。
- ②公共インフラ整備等による本件工事に対する制限が、設置運営事業の投資リターンに著しい悪影響を与えるおそれがないこと。
- ③上記①及び②を含む予見不可能な事象の発生により本件IR施設の全部開業までに要する総費用が1兆円から著しく増加することが判明した場合には、本事業関連施設の一部や設置運営事業に関するコンテンツの開発を将来に延期（段階的な開発を含む。）できることが合理的に見込まれること。

・第20条（本基本協定解除の場合の効果）

1 略

2 前条第3項の規定に基づき、SPCが本基本協定を解除した場合、府は、第10条第1項に基づいて預託された履行保証金の額（本基本協定の解除日現在の残高に限る。次項において同じ。）から、当該時点において履行期の到来した本件対象債務（もしあれば）の額を差し引いた残額がある場合には、その残額を、本基本協定の解除後60日以内（但し、60日以内に本件対象債務の額を確定することが困難であると府が合理的に判断する場合には、府とSPCが協議の上で合意した合理的期間内）に、SPCに対して返還する。

3 第19条その他の本基本協定の定め（第21条第3項を含むがこれに限らない。）に基づき本基本協定が解除された場合であって、前2項のいずれにも該当しないときには、既に府、市及びSPCが設置運営事業の準備に関して支出した費用その他の損害又は増加費用については各自これを負担するものとして相互に債権債務関係の生じないことを確認する。但し、第24条に基づく損害賠償請求は妨げられない。また、こ

の場合、府は、第 10 条第 1 項に基づいて預託された履行保証金の額を、前項に準じて S P C に返還することとする。

(6) 土壌汚染について

本件公募の対象土地を含む夢洲の土地について、令和 2 年 12 月 21 日付けで土壌汚染対策法（平成 14 年法律第 53 号、以下「土対法」という。）第 14 条第 1 項の規定による指定の申請書が大阪市に提出され、当該土地について、令和 3 年 1 月 22 日付けで、同法第 11 条第 1 項に規定する形質変更時要届出区域に指定されている。

当該申請書には、指定調査機関である一般財団法人関西環境管理技術センターが作成した夢洲域内土壌地歴調査業務委託に係る土壌汚染状況調査報告書が添付されており、その主な内容は以下のとおりである。

- ・調査期間 2020 年 11 月 13 日～2020 年 12 月 18 日：地歴調査（資料調査、聞き取り調査、現地調査）
- ・「2. 土地の履歴調査」として、土地の利用履歴等、管理有害物質の使用履歴、その他の履歴の調査結果を記載している。「2. 3 その他の履歴 2）土壌汚染に係る調査の結果」において、「平成 16 年度の北港テクノポート線建設事業に係る事後調査報告書の内容から、土対法基準の超過（夢洲 2 区：砒素・ふっ素、夢洲 4 区：ふっ素）が確認された。また、令和 2 年度の北港テクノポート線建設事業における事後調査結果から、土対法基準の超過（3 区：鉛・砒素・ふっ素）が確認された。」旨記載している。
- ・「2. 4 履歴調査結果」において、「土地の利用履歴から特定有害物質の使用等は確認できなかったが、平成 16 年及び令和 2 年の既往調査から鉛、砒素及びふっ素の基準超過が確認されており、超過深度等の状況から調査対象地の汚染由来は埋立てに使用した埋立材であると考えられる。よって、夢洲 2 区では盛土層で砒素及びその化合物、埋立層で砒素及びその化合物、ふっ素及びその化合物、夢洲 3 区では盛土層で鉛及びその化合物、埋立層で砒素及びその化合物、ふっ素及びその化合物、鉛及びその化合物、夢洲 4 区では盛土層でふっ素及びその化合物について、埋立材由来汚染による「汚染のおそれがある」と判断した。」旨記載している。
- ・「6. 評価」において、「本調査では速やかな区域指定を目指し、試料採取等を行う区画の選定以降の省略を行った。

その上で、今後の土地管理の省力化を踏まえ、最終的に調査対象地全体を

- ・鉛及びその化合物
- ・砒素及びその化合物
- ・ふっ素及びその化合物

以上 3 項目について汚染状態にある土地とみなすこととした。

なお、調査対象地は昭和 52 年 3 月 15 日以降に公有水面埋立法（大正 10 年法律第 57 号）による公有水面の埋立てが開始された土地であること、履歴調査から汚染原因が埋立材由来であると推定されることから、土対法施行規則第 13 条の 2 の規定により、調査省略した場合でも

・上記 3 項目土壌溶出量基準及び土壌含有量基準に適合しない汚染状態であると判断される。

よって、本調査での最終的な評価は、調査対象地全体において、鉛及びその化合物、砒素及びその化合物、ふっ素及びその化合物における土壌溶出量基準及び土壌含有量基準超過とする。」旨記載している。

2 監査対象所属に対する調査

令和4年6月3日、6日、15日、20日、22日及び29日に、行政委員会事務局職員が、IR推進局及び大阪港湾局（以下両局を総称する場合「本件両局」という。）職員に対して次のとおり調査を行った。

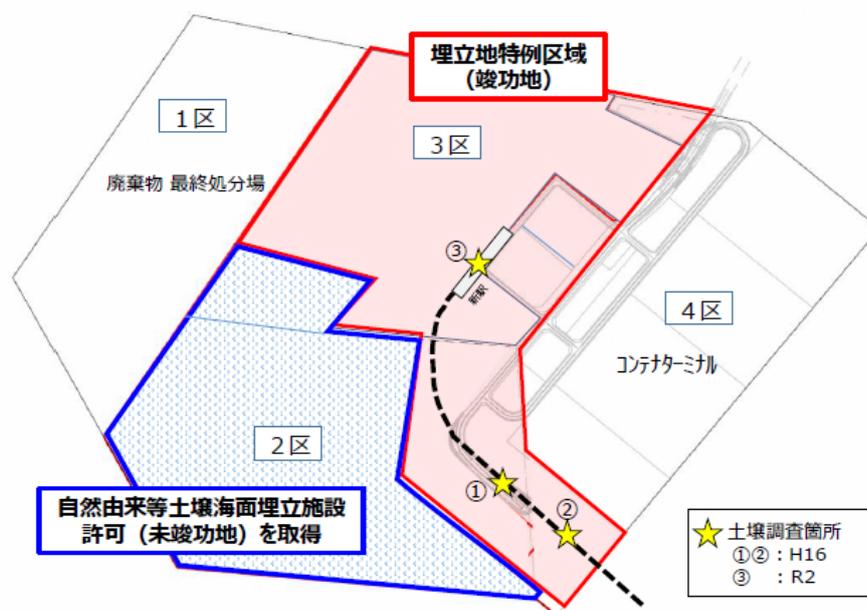
- (1) 本件住民監査請求について、概括的な見解を求めたところ、本件両局からは、末尾に掲載の別紙、質問項目1 監査請求事項全般について（回答）のとおり説明があった。なお、別紙掲載にあたっては、脚注を削除し、本通知文に記載した、請求書及び本件両局からの回答事項に言及した箇所の項目番号等について整理を施した。

また、令和4年6月27日付けIR推第1150号大阪府・大阪市IR推進局長からの依頼文書及び令和4年6月29日付け大阪IR株式会社代表取締役からの回答文書の提供があり、上記回答文書中、本件基本協定書の解釈及び事業用定期借地権設定契約等に定める予定の事項等に関わる部分については、SPCから同様の理解にある旨の回答を得ていることが確認された。

- (2) 本件に係る土壌汚染の申請において、実際に土壌の汚染状況を調査したデータがある地点及び基準超過があるか不明の場所も含めて区域指定の申請をした理由等について確認したところ、本件両局からは、次の説明があった。

・本件土地（本件IR施設（令和4年（2022年）4月27日付けで大阪府及びSPCが国土交通大臣に認定を申請した区域整備計画において、SPCにより一体として設置され、及び運営されるものとして記載した、カジノ施設とIR整備法第2条第1項第1号乃至第5号に掲げる施設から構成される一群の施設（これらと一体的に設置され、及び運営される同項第6号に掲げる施設を含む。）をいう。以下同じ。）の敷地として、本市からSPCへの賃貸を予定している夢洲地区（大阪市此花区夢洲中1丁目1番1外）の一部（約49万㎡）の土地をいう。）及び北港テクノポート線事業用地を含む夢洲の一部区域は、土対法に基づき令和3年1月22日大阪市告示第78号により「形質変更時要届出区域（埋立地特例区域）」の指定がなされているが、かかる指定を受けた区域（以下「本件区域」という。）における既往調査は、平成16年に2か所、令和2年に1か所で実施されたものである。

具体的な調査箇所は、下図参照。



- ・土対法施行規則第 13 条の 2 第 1 項は、土壤汚染状況調査にかかり、同規則第 3 条第 6 項第 2 号に掲げる場合（「土壤汚染状況調査の対象地が公有水面埋立法による公有水面の埋立てにより造成された土地」であり、かつ、「汚染状態が当該造成時の水面埋立てに用いられた土砂に由来するおそれがある」と認められる場合）、同規則第 10 条の 3 第 1 項の規定にかかわらず、「試料採取等を行う区画の選定等を行わないことができる」旨規定しており、この場合、同規則第 13 条の 2 第 2 項の規定により、調査対象地の区域は、「当該土地の土壤の特定有害物質による汚染が当該造成時の水面埋立てに用いられた土砂に由来すると認められる」ことから、当該試料採取等対象物質について「土壤溶出量基準及び土壤含有量基準に適合しない汚染状態にある土地とみなされる」ことになる。
- ・この点、夢洲は、公有水面埋立法により許可を取得し、同法に基づき造成された埋立地であり、大阪港湾局の委託を受けた土対法に基づく指定調査機関（一般財団法人関西環境管理技術センター）において、土地の利用履歴や浚渫土砂及び建設残土の受入状況並びに既往調査の結果を踏まえ、土対法施行規則第 13 条の 2 の規定により調査対象地全体において、「鉛及びその化合物」、「砒素及びその化合物」及び「ふっ素及びその化合物」が土壤溶出量基準及び土壤含有量基準に適合しない汚染状態であると判断したことから、大阪港湾局が区域指定の申請を行った。

- (3) 受入時に基準を満たした埋立材で埋め立てたにもかかわらず、なぜ埋立材由来の汚染があるということになったか等を確認したところ、本件両局からは、次の説明があった。
- ・浚渫土砂については、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（以下「海防法」という。）等に基づく、受入基準にて受け入れている。
 - ・建設残土については、平成 18 年 3 月末までは海防法等に基づく受入基準で受け入れて

おり、平成 18 年 4 月以降は、海防法及び土対法等に基づく受入基準にて受け入れている。

- ・この点、海防法施行令第 5 条第 1 項の規定による水底土砂に係る判定基準と土対法施行規則第 31 条第 1 項の規定による土壌溶出量基準における化学性状の基準を比較すると、土対法施行規則の土壌溶出量基準の方が厳しくなっていることから、海防法等に基づく受入基準で受け入れた浚渫土砂及び建設残土の一部については土対法施行規則第 31 条第 1 項の規定による土壌溶出量基準を超過する土壌が含まれていたものと考えられる。
- ・なお、土対法に基づく指定調査機関が、本件区域について、特定有害物質を扱う工場等の利用履歴がないこと、浚渫土砂及び建設残土の受入状況や既往調査の結果を踏まえ、土壌溶出量基準及び土壌含有量基準を超過するおそれのある物質は「鉛及びその化合物」、「砒素及びその化合物」及び「ふっ素及びその化合物」であると判断していることから、別の特定有害物質が土対法基準を超過する可能性は想定されないものと考えている。

(4) これまで、埋立地及びそれ以外の本市土地の賃貸において、賃借人の施設整備等に伴って生じる土壌汚染対策費を負担した例はあるか確認したところ、本件両局からは、次の説明があった。

- ・埋立地の売却・賃貸（以下「処分等」という。）における土壌汚染対策費の取扱いに関して、汚染土壌が含まれる建設残土（以下「汚染残土」という。）の処理費用は、汚染土壌を含まない建設残土（以下「普通残土」という。）と比較して高額となることから、大阪港湾局では、埋立地の分譲促進の観点から、平成 27 年度より、一般廃棄物の処分地である夢洲 1 区における廃棄物の覆土として活用するため、汚染残土を夢洲 1 区で受け入れ、民間事業者からは普通残土の処分費相当額のみを徴収する取扱い（以下「夢洲内受入れ措置」という。）をしてきた。かかる取扱いによって、民間事業者において、土壌汚染に起因した汚染残土の処理費用の負担増加が生じることのないよう対応している。
- ・なお、東京都及び横浜市では、埋立地の土地処分等に際して、造成時の水面埋立てに用いられた土砂に由来した汚染が土壌に含まれ、これに起因して処理費用が増加した場合には、当該増加費用を自治体側が負担している。
- ・埋立地以外について、土壌汚染対策費を負担した例は、把握していない。（契約管財局に確認）

(5) 上記（4）と本件で取扱いを異にする理由、及び今後の他の賃貸事例における土壌汚染の取扱いの方針について確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・所有土地の処分等にあたっての課題解消やリスク回避の方法は、判明している土地の状況や想定される利用態様等の具体的諸事情を踏まえ、また、その時々々の知見や社会・法令等の状況にも照らし、個別に判断されるべきものであるところ、従前の埋立地の土地処分等においては、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という特約を付したうえで、一般競争入札による価格競争にて、土地処分等を実施している。

- ・他方で、本件土地の利用目的等を踏まえると土壤汚染は土地の瑕疵（契約不適合）と評価される可能性があるところ、本件公募は、賃貸による利用を条件とし、当該賃料を固定したうえで、用途をIR事業に限定して、民間事業者からIR事業の提案を求めるスキームとなっており、また、かかる賃料の算出（鑑定評価）にあたって、土壤汚染の基準超過等に係る具体的なリスクは考慮されたものではない。かようなIR整備法に基づく義務として実施した本件公募は、これまでの瑕疵担保責任や契約不適合責任を負わないうとしてきた単純な公募スキームとは異なるものであること、公募手続き中に土壤汚染の基準超過が判明し、土対法に基づく形質変更時要届出区域（埋立地特例区域）の指定がなされたものであること、IR事業用地としての適性確保の必要性や大阪IR推進の政策的意義・効果等（後記（13）※参照）を踏まえ、夢洲内受入れ措置を原則としつつ、当該措置による対応が困難な部分の事業者の増加負担については、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うえ、本市の設計・積算基準等により本市が当該増加負担のうち妥当と認める金額を、土地所有者として本市が負担することとしたものである。この点については、令和3年（2021年）2月12日の大阪市戦略会議において、土壤汚染対策に要する費用は本市が負担することを決定・公表し、実施方針（案）の修正を行っている。
- ・なお、大阪港湾局において、土壤汚染が判明し、形質変更時要届出区域（埋立地特例区域）に指定されたうえで、入札にて土地処分等を行った事例はこれまでにない。
- ・今後も、埋立地の土地処分等に際しての汚染残土の処理については、上記（4）1点目に記載した夢洲内受入れ措置を継続する予定である。
- ・また、夢洲（国際観光拠点エリア）については、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、汚染土壤に起因して処理費用の増加が見込まれる汚染土壤を含む建設汚泥（以下「汚染汚泥」という。）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としている。なお、夢洲以外での取扱いについては、現時点で未定である。

（6）土壤汚染対策に係る追加的な作業等及びその費用の見積について確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・本件土地は土対法に基づく形質変更時要届出区域の指定を受けているところ、土壤汚染の除去措置、封じ込め措置、原位置浄化等を行うことは予定しておらず、汚染土壤の被覆等によって健康被害のおそれなく土地利用を行うことが可能である。
- ・他方で、IR工事において発生する建設残土及び建設汚泥については、汚染土壤を含んだ建設残土及び建設汚泥（以下「汚染残土等」という。）として土対法等に基づき適切に処理する必要があることから、土壤汚染がない場合と比較して処理費用の増額が見込まれる。
- ・しかるに、本市は、汚染残土等の処理費用のうち、土壤汚染がない場合と比較して事業者の負担が増加した部分の費用を負担することとし、本件IR施設の建設工事の請負を予定している建設請負会社が試算した汚染残土等の排出量・時期や概算工事費等も踏まえ、当該費用を以下のとおり算定している。

<汚染残土処理費にかかる本市負担額（概算額）>

- ・施設計画、工事工程、建設残土の排出時期・量等を踏まえ、想定処理量 190 万 m^3 のうち、50 万 m^3 を大阪沖埋立処分場、140 万 m^3 （一時仮置き量 30 万 m^3 ）を夢洲内で処理すると想定
- ・大阪沖埋立処分場での処理費用
 - ①大阪沖埋立処分場での処分単価：30,000 円/ m^3 （※1 処分費、運搬費、諸経費、税金含む）
 - ②夢洲内での処分単価：4,000 円/ m^3 （※1 に同じ）
 - ③差額（①－②）：30,000 円/ m^3 －4,000 円/ m^3 ＝26,000 円/ m^3
 - ④汚染土壌による増分費用：26,000 円/ m^3 ×50 万 m^3 ＝130 億円
- ・一時仮置き・再運搬に要する費用
 - ⑤仮置き・再運搬 1,400 円/ m^3 （※2 諸経費、税金含む）
 - ⑥1,400 円/ m^3 ×30 万 m^3 ＝4 億円
- ・汚染残土処理費にかかる本市負担額（概算額）
 - ④＋⑥＝約 140 億円

<汚染汚泥処理費にかかる本市負担額（概算額）>

- ・想定処理量 110 万 m^3 の全てを大阪沖埋立処分場で処理すると想定
- ・大阪沖埋立処分場での処理費用
 - ①大阪沖埋立処分場での処分単価：37,000 円/ m^3 （※1 に同じ）
 - ②民間処理施設（基準超過がない場合）：17,000 円/ m^3 （※1 に同じ）
 - ③差額（①－②）：37,000 円/ m^3 －17,000 円/ m^3 ＝20,000 円/ m^3
- ・汚染汚泥処理費にかかる本市負担額（概算額）
 - 20,000 円/ m^3 ×110 万 m^3 ＝約 220 億円

<本市負担想定額合計（概算額）>

約 140 億円＋約 220 億円＝約 360 億円

(7) 他の物質等による汚染が判明したときなど、上記（6）の費用の上振れ等のリスクについて確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・土対法第 14 条第 3 項の規定により、同法第 11 条第 1 項に定める形質変更時要届出区域（埋立地特例区域）の指定を受けたため、本件区域内全域の土壌について、汚染があるものとして処理する必要がある。
- ・土対法に基づく指定調査機関が、本件区域について、特定有害物質を扱う工場等の利用履歴がないこと、浚渫土砂及び建設残土の受入状況や既往調査の結果を踏まえ、土壌溶出量基準及び土壌含有量基準を超過するおそれのある物質は「鉛及びその化合物」、「砒素及びその化合物」及び「ふっ素及びその化合物」であると判断していることから、別の特定有害物質が土対法基準を超過する可能性は想定されないものと考えている。
- ・従って、新たな特定有害物質の判明により、上記（6）の費用が上振れする可能性は想定されないものと考えている。

(8) 上記(6)の費用の支払について、「市が合理的に判断する範囲」(本件基本協定書第13条の2)で支払うとされているが、「合理的な判断」はどのように行われるのか確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・本件基本協定書第13条の2第2項に規定する「市が合理的に判断する範囲で当該費用を負担する」は、実施方針及び本件修正要項に「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等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。」と定めた趣旨を規定したものである。
- ・この点、具体的なプロセスとしては、事業用定期借地権設定契約等において、土地課題対策(本件土地に係る地中障害物の撤去、土壌汚染対策及び液状化対策を総称している。以下同じ。)の実施計画に係る事前協議、並びに、本市の負担額認定の考え方や認定手順等を定めることとしており、本市の負担額の認定手続きとして、例えば、土地課題対策に係る工事の着工の3ヶ月前までに、SPCに対して、設計図書、数量計算書、積算資料、工事計画図面等資料の提出を義務付け、これらを踏まえて、本市は予定価格の算出等の検討を行い、本市の負担に係る概算予定額の認定を行うこととしている。さらに、対策工事の完了後には、SPCに対して出来形報告書、出来高報告書等の提出を義務付け、これらを踏まえて、本市の最終的な負担額の認定を行うこととしている。
- ・以上のとおり、本市は、土地課題対策に要する費用(以下「土地課題対策費用」という。)の負担にかかり、その実施内容及び費用負担の妥当性を確保し、適切に管理するための枠組みを構築することとしている。
- ・本回答内容については、SPCにおいても同様の理解にあることを確認している。

(9) 本件土地の液状化の可能性及びその対策に係る公募の募集要項での取扱いについて確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・本市は、本件土地が粘性土を主成分とする浚渫土砂等で埋立されていること、また、本件公募に先立ち、令和元年度(2019年度)に実施した大阪府・市による地盤調査(3箇所)における液状化判定結果(液状化のおそれなしとの結果)等を踏まえ、公募の開始時点では、本件土地について、液状化のおそれあるいはその対策にかかる特段の必要が生じるような土地であるとの認識はなかったことから、本件募集要項においては、液状化の可能性及びその対策について具体的な記載を行わなかった。
- ・この点、平成29年(2017年)8月に策定した「夢洲まちづくり構想」及び本件基本構想において、「粘性土を主成分とする浚渫土砂等で埋立されており、液状化しにくい地盤」と記載し、大阪府会において「主に浚渫によって発生した粘土性の土で埋め立てているため、液状化の可能性はほとんどない」と答弁するなど、液状化しにくい地盤と公表してきた。また、令和元年度(2019年度)に実施した大阪府・市による地盤調査結果(液状化のおそれなしとの結果)については、平成31年(2019年)4月から実施した(仮称)大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業コンセプト募集において事業者にも提供していた。
- ・しかしながら、本件土地の利用目的等を踏まえると想定する液状化は土地の瑕疵(契約

不適合)と評価される可能性があるところ、本件公募は、賃貸による利用を条件とし、賃料を固定したうえで、用途をIR事業に限定して、民間事業者からIR事業の提案を求めるスキームとなっており、また、かかる賃料の算出(鑑定評価)にあたって、液状化に係る具体的なリスクは考慮されたものではない。かようなIR整備法に基づく義務として実施した本件公募は、これまでの瑕疵担保責任や契約不適合責任等を負わないとしてきた単純な公募とは異なるものであること、公募開始後の令和2年(2020年)1月~令和3年(2021年)12月(本件公募の申請期間中)に、公募に応募した事業者にて本件土地のボーリング調査(39箇所)を行ったところ、本件土地の全域に液状化のおそれのある箇所(以下「本件液状化」という。)が点在することが判明したこと、IR事業用地としての適性確保の必要性や大阪IR推進の政策的意義・効果等(後記(13)※参照)を踏まえ、事業者の負担増加について、対策の必要性やその内容・方法等に合理性があると認めた場合には、本市の設計・積算基準等により妥当と認める金額について、令和3年(2021年)6月に、土地所有者として本件液状化の対策に要する費用を負担することを決定した。

- ・このように、本件液状化の可能性は公募期間中における事業者による調査によって判明したもので、調査結果の確認や本件液状化への対応等にかかる検討を経て、本市として対応方針等(以下「本件対応方針等」という。)を判断したのは、資格審査書類の受付期間終了後となっている。また、後記(10)により回答するとおり、改めての事業者公募は実施しない旨判断しており、このことから、募集要項の変更(本件対応方針等の追記)は行っていない。

(10) 液状化対策について、相手方決定以降に募集要項から条件を変更したのか等確認したところ、IR推進局からは、次のとおり説明があった。

- ・上記(9)のとおり、本件液状化の可能性は、公募期間中における事業者による調査によって判明したもので、調査結果の確認や事業者との対話を含む本件液状化への対応等にかかる検討を経て、本市として本件対応方針等を判断したのは、資格審査書類の受付期間終了後となっている。この本件対応方針等は、事業者による調査・対話を経て判明した事情を踏まえ新たに設定した事業条件であって、実施方針や募集要項において事業者の負担としていた前提条件を本市の負担に変更するものではない。
- ・また、PFI等においてもあることだが、事業条件のすべてを実施方針や募集要項において確定的に定めているわけではなく、基本方針第4.3(2)イ(エ)にも「(エ)都道府県等の判断により、実施協定に定めようとする内容等を調整するために、都道府県等と応募者が直接対話を行う競争的対話方式を活用することも考えられること。また、効率的かつ効果的な選定を行う観点から、競争的対話に参加することのできる応募者を絞り込むため、段階的な選定プロセスを設けることも考えられること。」と記載されるとおり、公募中に事業者と対話を行い、それを踏まえ事業条件等の実施協定に定めようとする内容等を追加・変更等することや、また、かかる競争的対話に参加することのできる事業者を段階的に選定することも可能と解されるところであり、対話の結果、事業条件に追加・変更があったからといって必ずしも再公募等を行わねばならないわけではない。

- ・このように、本件対応方針等によって、本件公募にかかる液状化に関するリスク分担等につき事業者にとって有利になったとも不利になったともいえず、特定の事業者に対して自らが当然に負担せねばならない義務を免除するとか特別な利益を供与したというものでもなく、また、対応プロセスに問題があるものでもないこと等から、再公募を含む新たな事業者の公募を実施しないとしたもので、本件公募の公平性・公正性を含め、かかる取扱いについて何らの問題も生じさせるものではないと考えている。

(11) 賃貸借契約前の相手方に市有地のボーリング調査等をさせることについて確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・埋立地においては、公募等により事業者決定以降、賃貸期間開始前の段階において、相手方から除草作業やボーリング調査等の土地利用の希望があった場合、一時賃貸借契約を締結し、土地利用を認めている。
- ・埋立地以外の市有地においては、液状化の可能性がある市有地の事例を把握しておらず、ボーリング調査等をさせることは一般的には行われていない。（契約管財局に確認）
- ・本事業は、軟弱な埋立地における超高層建築物の整備を含む大規模な開発事業であり、また、事業者は、認定を受けた区域整備計画に従い事業を実施する法律上の義務が生じるところ、当該計画に具体的な投資・施設計画を記載することが求められることから、実現性の高い投資・施設計画を作成するため、事業者は、早い段階から十分かつ精緻な土地情報を把握することが必要となる。
- ・かかる状況も勘案し、本事業では、「資格審査通過者は、大阪府・市が協力する範囲で、事前に大阪府・市の承認及び必要となる手続を経た上で、現地調査（現地視察・ボーリング調査等）を実施することができる。」（募集要項第 11「10. 現地調査」参照）こととし、賃貸借契約の締結前であっても、必要に応じて I R 事業者がボーリング調査等を実施できることとしている。

(12) 過去に埋立地及びそれ以外の本市土地の賃貸において、賃借人の液状化対策費用を負担等した例について確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・埋立地の本市土地の賃貸において、賃借人の液状化対策費用を負担（或いは相当分について賃料を減額）した例はない。
- ・埋立地以外について、液状化対策費用を負担した例は把握していない。（契約管財局に確認）

(13) 上記（12）と本件で取扱いを異にする理由、及び今後の他の賃貸事例における液状化対策費用の取扱いの方針について確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・所有土地の処分等にあたっての課題解消やリスク回避の方法は、判明している土地の状況や想定される利用態様等の具体的諸事情を踏まえ、また、その時々々の知見や社会・法令等の状況にも照らし、個別に判断されるべきものであるところ、従前の埋立地の土地処分等においては、液状化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という特約を付したうえで、一般競争入札による価格競争にて実施することを基

本としている。

- ・他方で、上記（９）のとおり、本件土地の利用目的等を踏まえると想定する液状化は土地の瑕疵（契約不適合）と評価される可能性があるところ、本件公募は、賃貸による利用を条件とし、賃料を固定したうえで、用途をＩＲ事業に限定して、民間事業者からＩＲ事業の提案を求めるスキームとなっており、また、かかる賃料の算出（鑑定評価）にあたって、液状化のリスクは、埋立地であるという一般的な評価として反映されている可能性があるにとどまり、今般の事業者調査によって判明したリスクを具体的に考慮したものではない。かようなＩＲ整備法に基づく義務として実施した本件公募は、これまでの瑕疵担保責任や契約不適合責任等を負わないとしてきた単純な公募とは異なるものであること、公募開始後の令和２年（２０２０年）１月～令和２年（２０２０年）１２月（本件公募の受付期間中）に、公募に応募した事業者にて本件土地のボーリング調査（３９箇所）を行ったところ、本件土地の全域に液状化のおそれのある個所が点在することが判明したこと、ＩＲ事業用地としての適性確保の必要性や大阪ＩＲ推進の政策的意義・効果等（下記※参照）を踏まえ、本件液状化への対策に起因して生じる事業者の負担増加について、対策の必要性やその内容・方法等に合理性があると認めた場合には、本市の設計・積算基準等により妥当と認める金額について、土地所有者として本市が負担することとした。

※大阪ＩＲは、１兆円を超える極めて大規模な投資と超高層建築物を含む大規模な施設群の整備を予定しており、事業内容も大規模かつ超長期になるとともに、国内外から毎年約２,０００万人の来場者が訪れる国際観光拠点の核となる大規模集客施設であり、それ自体がもたらす大阪府・市への多大な財政収入はもとより、大阪経済の成長や経済波及効果を含め大阪・関西圏に多大な波及効果をもたらす、夢洲の国際観光拠点形成、大阪臨海部のまちづくりの推進、大阪全体の都市魅力と国際競争力の向上等に寄与するものであり、その実現によって、極めて大きな事業効果が見込まれる。また、かような施設・事業であるからこそ、災害時における高い安全性の確保といった観点を含め、ＩＲ事業用地としての適性確保は極めて重要となる。

- ・今後の埋立地の土地処分等における液状化対策費の取扱いについては、土地に求められる適性は、施設の用途、規模など土地利用の内容等に応じて異なり、土地ごとに処分等条件に差異が生じるものであり、夢洲２期・３期エリアなどについては、土地利用の内容等を踏まえつつ、必要となる条件を検討していくこととなる。

(14) 液状化対策に係る追加的な作業等及びその費用の見積について確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・事業者によるボーリング調査（３９箇所）で、本件土地に液状化のおそれのある個所が点在することが判明したことから、液状化対策の必要性が判明し、費用の増額が見込まれた。
- ・本市は、液状化の危険が具体的に見込まれ、事業用地の土地利用にあたり当該危険に対応するために液状化対策が必要となる場合において、当該対策に起因して事業者の負担

が増加する費用のうち妥当と認められる額を負担することとしており、本件 I R 施設の建設工事の請負を予定している建設請負会社が試算した概算工事費等も踏まえ、当該費用を以下のとおり算定している。

◆液状化対策範囲

- ・液状化判定による対応を基本に、建物配置も一定考慮して、地盤改良（サンドコンパクションパイル）により対応すると想定。

◆本市負担想定額（概算額）

<地盤改良>

- ・主要な部分の地盤改良

①対策範囲：36ha

②単価：10.5 万円/m²（1.8m ピッチ）

③対策費用：36ha×10.5 万円/m²=378 億円

- ・外周道路沿いなどの地盤改良

④対策範囲：1.9ha

⑤地盤改良単価：5.4 万円/m²（2.5m ピッチ）

⑥対策費用：1.9ha×5.4 万円/m²=10 億円

- ・地盤改良費合計（概算額）

③378 億円+⑥10 億円=約 390 億円

<汚染残土処理>

- ・液状化対策による建設残土増分 60 万 m³の処理

⑦4,000 円/m³×60 万 m³=約 20 億円（概算額）

<本市負担想定額合計（概算額）>

約 390 億円+約 20 億円=約 410 億円

(15) 上記 (14) の費用の支払について、「市が合理的に判断する範囲」（本件基本協定書第 13 条の 2）で支払うとされているが、「合理的な判断」はどのように行われるのか確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・上記 (8) の回答に同じ。

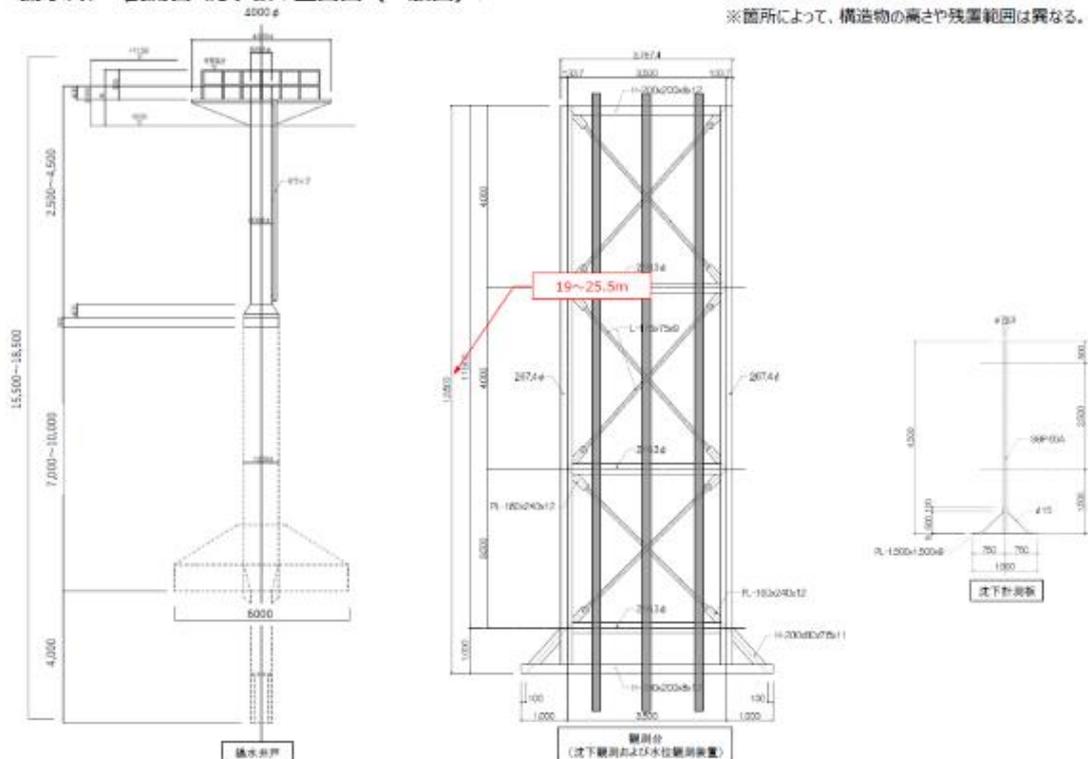
- ・なお、液状化対策の検討にかかり、大阪府・市は、令和 3 年 12 月 1 日に「I R 予定区域等における液状化対策に関する専門家会議」を設置し、専門的・客観的な立場からの専門家の助言を受けながら、その対策内容等を決定していくこととしている。

(16) 本件土地に存する地中障害物について確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・本件土地には、揚水井戸・17 箇所、観測台・9 箇所、沈下板・44 箇所（これらを総称して、以下「本件地中障害物」という。）が存置されている。
- ・本件地中障害物の規格等については下図のとおり。

<揚水井戸・観測台・沈下板の立面図（一般図）>

※箇所によって、構造物の高さや残置範囲は異なる。



(17) 地中障害物の存否及びその対策に係る公募の募集要項での取扱いについて確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・本件土地には、本市が埋立工事後に残置した揚水井戸や観測台等の本件地中障害物が存在しているが、公募開始時点（令和元年（2019年）12月24日の本件募集要項の公表時点）においては、これらの本件地中障害物が本事業に与える影響について、大阪府・市及び事業者のいずれにおいても不明な状況にあり、また、本件公募に先立ち実施した本件土地の不動産鑑定評価においても、これら本件地中障害物はその存否、影響、取扱い等の判断を別に行うことを理由に、価格形成要因から除外していた。
- ・かかる状況において、大阪府・市は、本件募集要項には前記の本件地中障害物の取扱いについて特段の記載を行わず、公募を開始したが、事業者において、参加資格審査通過後の令和2年（2020年）1月に、本市から開示された詳細資料をもとに、本件地中障害物への対応方法を検討したところ、それらを撤去するには相当の時間及び費用が発生することが判明し、大きな工事支障となることから、事業者から、撤去等費用は本来土地所有者である本市が負担すべきではないかとの意見が出された。
- ・しかるに、本件土地の利用目的等を踏まえると本件地中障害物の存在は土地の瑕疵（契約不適合）と評価される可能性があるところ、本件公募は、賃貸による利用を条件とし、当該賃料を固定したうえで、用途をIR事業に限定して、民間事業者からIR事業の提案を求めるスキームとなっており、また、かかる賃料の算出（鑑定評価）にあたって、本件地中障害物等に係る具体的なリスクは考慮されたものではない。かようなIR整備法に基づく義務として実施した本件公募は、これまでの瑕疵担保責任や契約不適合責任等を負わないとしてきた単純な公募とは異なるものであること、後記（18）のとおり地中障害物については本市でも鑑定評価等で相応に減価することがあること、公募開始後

に、公募に応募した事業者による検討等から対策の困難性（時間及び費用）が判明したこと、I R事業用地としての適性確保の必要性や大阪I R推進の政策的意義・効果等（上記（13）※参照）を踏まえ、本件地中障害物に起因して事業者の負担が増加すると見込まれる場合は、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うえ、本市の設計・積算基準等により本市が当該増加負担のうち妥当と認める金額について、土地所有者として本市が負担することとした。この点については、令和3年（2021年）2月12日の大阪市戦略会議において、本件地中障害物の撤去に要する費用は本市が負担することを決定・公表し、実施方針（案）の修正を行っている。

(18) 過去に埋立地及びそれ以外の本市土地の賃貸において、賃借人の地中障害物撤去費用を負担した例について確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・埋立地の土地処分等における地中障害物撤去費の負担について、鑑定評価の段階で資料提示のうえ評価額に反映した事例はあるものの、これまで直接費用を負担した事例はない。
- ・一方、これまで本市の土地処分等においては、土地処分等の契約後に地中障害物が発見された場合においても、瑕疵担保責任を負わない契約内容を踏まえ、買受者等との折衝対応を行ってきたが、大阪港湾局所管埋立地においては、近年訴訟にまで発展し、和解金を支払うといった事例も発生していることや、令和2年4月の民法改正で、瑕疵担保責任に代わって契約不適合責任が規定され、目的物に契約内容と適合しない場合があるときは、買主等に追完請求権（目的物の修補等）、代金減額請求権が認められ、これまで以上に売主が買主等に対し責任を負うこととなったことなどから、令和3年12月以降、買受者等から地中障害物に係る補償を求められた場合、一定条件のもとで地中障害物撤去費を負担する方針としている。
- ・埋立地以外の事例としては、今宮地区開発事業用地、未来医療国際拠点用地があり、いずれも事業用定期借地権設定契約による貸付けにおいて、地中障害物が存することによる賃料の減額を行った。（契約管財局で把握している事例）

(19) 上記（18）と本件で取扱いを異にする理由、及び今後の他の賃貸事例における地中障害物撤去費の負担の取扱いの方針について確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・所有土地の処分等にあたっての課題解消やリスク回避の方法は、判明している土地の状況や想定される利用態様等の具体的諸事情を踏まえ、また、その時々々の知見や社会・法令等の状況にも照らし、個別に判断されるべきものであるところ、本市の土地処分等に際しては、処分等用地に地中障害物が残存し、当該地中障害物が土地利用に影響を与えることが明らかな場合は、かかる影響（撤去費相当額等）を不動産鑑定評価に反映のうえ土地処分等を行うことが一般的となっている。
- ・既に売却処分がなされた本件土地の隣接地においても、本件土地と同規模の地中障害物が残存していたところ、不動産鑑定評価において減価のうえ、当該土地を売却している。
- ・他方、本件土地については、敷地が広大かつその土地利用にかかる施設配置・計画等が民間事業者ごとに様々に想定され、撤去が必要となる本件地中障害物の範囲等もかかる

施設配置・計画等により異なるとともに、支障となる範囲や工事計画によっても撤去方法等は異なると想定された。

- ・そのため、本件公募では、一律に、本件地中障害物の撤去費を見積もったり、これを不動産鑑定評価に反映することは難しいことから、不動産鑑定評価において、その存否、影響、取扱い等の判断を別に行うこととして価格形成要因から除外するとともに、上記（17）のとおり諸点を踏まえ、価格形成要因とするのではなく、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とした。
- ・かかる取扱いとすることで、事業者の施設配置・計画等に応じて、これに支障となる本件地中障害物のみを撤去し、本市の負担を当該支障に対応するための撤去費用のみに限定することが可能となり、本市の負担をより実態に即した内容とすることができるようになることから、本件においては、不動産鑑定評価において反映した場合よりも、本市負担額の客観性・合理性は高いと考えている。
- ・上記（18）1点目の理由により、埋立地については令和3年12月以降、本市の設計積算基準等により、本市が事業者の負担増加のうち妥当と認める金額を負担する方針としている。

(20) 地中障害物撤去に係る追加的な作業等及びその費用の見積について確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・本件 I R 施設の建設に支障となる本件地中障害物については、全旋回工法で撤去することを想定している。
- ・撤去費用については、本件 I R 施設の建設工事の請負を予定している建設請負会社において、撤去する本件地中障害物の種類・位置・深さ・規模等を踏まえて、全旋回工法で撤去する場合の概算工事費を試算しており、当該試算結果をもとに、本市において予算算定額を決定している。

(21) 上記（20）の費用の支払について、「市が合理的に判断する範囲」（本件基本協定書第13条の2）で支払うとされていますが、「合理的な判断」はどのように行われるのか確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・上記（8）の回答に同じ。

(22) 本件基本協定書第13条の2は、土地課題対策に係る本市の負担について、2022年2・3月市会における債務負担行為の議決額（788億円）を上限とする旨の合意であるのか確認したところ、I R 推進局からは、次のとおり説明があった。

- ・本件基本協定書第13条の2は、土地課題対策費用について、2022年2月及び3月開催の市会による債務負担行為の議決（2022年2月及び3月開催の市会において議決を得た、限度額を788億円とする債務負担行為。以下「議決済債務負担行為」という。）が行われることを条件に、本市が合理的に判断する範囲において、本市が当該費用を負担する旨規定し（第2項）、その上で、今後、本市が支払う負担額は、債務負担行為として予算に定めた事項、期間及び限度額の範囲内に限定され、また、実施協定の有効な存続を条件に、本市が合理的に判断する範囲において支払うこととなる旨規定したもので

あり、本市が支払義務を負う金額は、市会の議決を得て債務負担行為として予算に定めた限度額が上限となる（前記のとおり、実施協定の有効な存続や本市が合理的に判断する範囲という限定もある。）（第3項）。

- ・従って、土地課題対策費用について本市が負担する支払義務は、現時点では、議決済債務負担行為の限度額（788億円）を上限としており、仮に、当該限度額を超過するような状況が生じたとしても、かかる超過部分の費用の負担について、本市として私法上・契約上の義務を負うものではなく、予算増額の措置等ができず、当該費用を支払わなかった場合であっても、本市が債務不履行責任を負うことはない。
- ・いずれにせよ、本市の負担する土地課題対策費用は、議決済債務負担行為に定めた限度額（788億円）の範囲内での執行が原則と考えており、これを超える債務の負担は現時点で想定しておらず、限度額の範囲内での執行となるよう、今後も適正な予算執行管理に努めていく。
- ・本回答内容については、SPCにおいても同様の理解にあることを確認している。

(23) 本件基本協定書第19条第4項第4号と第13条の2の関係について確認したところ、IR推進局からは、次のとおり説明があった。

- ・本件基本協定書第19条第4項は、SPCが解除権を行使できる場合の条件を規定したものであり、当該規定によって、本市として、「適切な措置（費用負担含む。）を講ずべき義務を負っているわけではなく、本件基本協定書第13条の2で定める本市の負担義務の範囲・程度に影響を及ぼすものではない。
- ・夢洲は、長期的で顕著な地盤沈下や不均質で若齢な埋立地盤といった特有の軟弱な地盤特性を有しているところ、土地利用に際して必要となる地盤沈下対策は、SPCが自ら実施することとしており、SPCは、当該対策に係る費用、汚染残土の処分費用における普通残土の処分費相当額等その他の開発時等に一般的に要する費用を「設置運営事業予定者が作成した設置運営事業に係る事業計画において設置運営事業予定者の負担として計画している工事費等」（以下「SPC計画工事費等」といい、その対象工事を「SPC計画工事」という。）として見込んでいる。
- ・この点、現時点において、SPC計画工事による対策の対象としている事象以外で、本件基本協定書第19条第4項第4号①に規定する「設置運営事業の実現、運営、投資リターンに著しい悪影響を与える本件土地又はその土壌に関する事象（地盤沈下、液状化、土壌汚染、残土・汚泥処分等の地盤条件に係る事象を含むがこれらに限らない。）」（以下「本件事象」という。）について対応の必要が具体的に見込まれているのは、本件基本協定書第13条の2第1項に規定する土地課題対策のうち、本件IR施設の整備に必要となる対策であり、議決済債務負担行為として予算に定めた上限額（788億円）を見込んでいる。
- ・そのため、本件基本協定書第19条第4項第4号①の適用が問題となるのは、SPC計画工事費等や前記土地課題対策費用の範囲を超える対策等の必要が生じ、それにより「設置運営事業の実現、運営、投資リターンに著しい悪影響を与える」場合ということになる。
- ・しかるに、現時点において、このような程度の本件事象が生じ又は生じるおそれが具体

的に見込まれているわけではなく、同第 19 条第 4 項第 4 号①の適用により、SPC が、本件基本協定書を解除せざるを得ないような事態が現実に生じているわけではないが、他方で、国による区域整備計画の認定が行われておらず、SPC による地盤調査・分析及び基本設計等が進められている途上でもあることから、SPC は、本件事象の存否や対策内容並びにこれらを前提とした事業実施判断について、必ずしも最終的な見極めや確定ができる状況にはなく、かような状況を踏まえ、大阪府・市及びSPC は、同号の条件を充足しない場合には、SPC が、本件基本協定書を解除できることとしたものである。

- そのため、万一かような事態が生じた場合において、かかる必要に対して本市が適切な措置（費用負担含む。）を講じないときには、SPC は、本件基本協定書第 19 条第 4 項第 4 号①に掲げる条件を充足しないものとして、本件基本協定書を解除することができることとなる。
- 他方で、冒頭記載のとおり、本件基本協定書第 19 条第 4 項は、SPC が解除権を行使できる場合の条件を規定したにすぎず、いずれにせよ、当該規定によって、本市として「適切な措置（費用負担含む。）を講」ずべき義務を負っているわけではない。
- 本回答内容については、SPC においても同様の理解にあることを確認している。

(24) 本件基本協定書第 19 条第 4 項第 4 号「設置運営事業予定者が作成した設置運営事業に係る事業計画において設置運営事業予定者の負担として計画している工事」について確認したところ、IR 推進局からは、次のとおり説明があった。

- 上記 (23) のとおり、SPC 計画工事の工事内容等としては、土地利用に際して必要となる地盤沈下等に対応するために必要となる対策等を見込んでいます。
- また、土地課題対策に係る議決済債務負担行為として予算に定めた上限額（788 億円）の対象となる工事内容等として、現時点では、①土壌汚染対策については、汚染残土等の処理（但し、本市の費用負担は土壌汚染がない場合と比較してSPC の負担が増加した部分の費用に限る。）、②液状化対策については、液状化判定による対応を基本に、建物配置も一定考慮して対応すると想定した場合のサンドコンパクションパイル工法による地盤改良工事及び③地中障害物撤去については、本件 IR 施設の建設に支障となる本件地中障害物の全旋回工法による撤去工事を想定している。
- この点、上記 (23) のとおり、SPC 計画工事費等や前記土地課題対策費用の範囲を超える対策等の必要が生じ、かつ、それにより「設置運営事業の実現、運営、投資リターンに著しい悪影響を与える」ような状況やそのおそれは、現時点において具体的に見込まれているわけではなく、本件基本協定書第 19 条第 4 項第 4 号①の適用により、SPC が、本件基本協定書を解除せざるを得ないような事態が現実に生じているわけではない。
- 本回答内容については、SPC においても同様の理解にあることを確認している。

(25) 公募時に示されていた事業用定期借地権設定契約書（案）（本件募集要項第 3 の 4（16 ページ）において言及されているもの）の提供を求めたところ、本件両局からは、次のとおり回答があった。

- ・事業用定期借地権設定契約書（案）については、現在は契約協議中であって、本件公募における競争的対話等を踏まえ必要に応じて内容の調整等を行っており、契約等の事務に関する情報であることから、意思形成過程における未成熟な審議、検討又は協議に関する情報（大阪市情報公開条例第7条第4号）並びに事業者との契約・交渉に関する事務事業遂行情報（同条第5号）等に該当することから、現時点での提供は控えさせていただく。

(26) 上記（8）、（15）、及び（21）乃至（25）について、SPCも同様に理解していることを確認されたことが分かる証拠書面等を求めたところ、本件両局からは、令和4年6月14日付けIR推第1133号大阪府・大阪市IR推進局長からの依頼文書及び令和4年6月15日付け大阪IR株式会社代表取締役からの回答文書の提供があり、上記各回答について、SPCから同様の理解にある旨の回答を得ていることが確認された。

(27) SPCの土地課題対策に関する工事の発注、施工形態等（予定）について、把握されている内容、それらに係るSPCへの指導、要請及び本市負担額の適正の確保について確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・土地課題対策については、IR施設の計画・工事内容との相互連動、土地課題対策に係る工事（以下「土地課題対策工事」という。）及びIR工事が本件土地内で同時期に輻輳することを踏まえた工事の安全・円滑・適切な施工の確保、工期の短縮並びに経費の節減、また、その責任所在の明確化等の観点から、土地課題対策工事とIR工事を併せて、同一施工主体による一貫施工とすることが必要不可欠であり、これらを踏まえて、SPCにおいて実施することとしたものである。
- ・上記のような観点を踏まえ、現状、SPCでは、IR区域内の各工区の工事施工について、それぞれ同一の施工会社に対して、土地課題対策工事からIR工事までを一括で請け負わせることを予定している。また、液状化対策工事、地中障害物撤去工事及びIR工事（建築工事時に発生する汚染残土等の処分を含む。）の請負工事契約については、それぞれ分離して発注・契約する方針であると聞いている。
- ・上記（8）、（15）及び（21）で回答のとおり、本市は、土地課題対策費用の負担にかかり、その実施内容及び費用負担の妥当性を確保し、適切に管理するための枠組みを構築しており、SPCが提出する資料等を踏まえて、設計数量、出来高数量、積算単価の妥当性等の確認を行うことで、その負担額の合理性・妥当性を確保できるものと考えている。
- ・この点、例えば、汚染残土の夢洲処分と仮置き再運搬にかかる運搬費の割り振りの妥当性については、SPCに対して、夢洲処分と仮置き再運搬の両方の運搬量・運搬費について資料提出を求め、かかる設計数量、出来高数量、積算単価の妥当性等を確認することで、本市への請求額が適切となっているか精査できるものと考えている。
- ・なお、大阪府・市とSPCは、公民連携で共同して本事業を進めており、長期・継続的な本事業の実施という観点からも、相互の信頼関係は極めて重要である。また、IR関係法令等に基づき、SPCはカジノ事業者として、特に強い廉潔性が求められているところである。かかる状況において、SPCが、本市に対して違法又は不適切な請求を行

うものとは考えていないが、万一、そのような事態が生じた場合は、本市として、告訴、損害賠償請求等も含めて、法令・契約等に基づき適切に対応していく。

この点に係り、「同一施工主体による一貫施工とすることが必要不可欠」としている点について、それ以外の施工形態の検討の経過及び契約や想定工期について重ねて確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・施工形態の検討経過については、上記のとおり、土地課題対策の内容は I R 施設の計画・工事内容を踏まえて計画する必要がある、いずれかに変更が生じた場合には連動した対応が必要となる等、土地課題対策と I R 施設の計画及び工事内容は相互に連動していること、土地課題対策工事及び I R 工事が本件土地内で同時期に輻輳し、現場内の安全管理、工程管理、現場監理等が複雑化する中で、工事の安全・円滑・適切な施工を確保していく必要があること、公民連携して早期開業をめざすという政策目標に沿った工期短縮の実現、さらに経費の節減やその責任所在を明確化できるといった観点から、土地課題対策工事と I R 工事について、同一施工主体による一貫施工とすることの必要性と有利性は明確であることから、別主体による分離施工については、当初より採用すべきではないと判断していた。
- ・ S P C の請求額の適正性を確保するという観点からの設計・施工監理の別主体への分離発注については、後述。
- ・請負契約の締結時期については、時間的には、液状化対策工事、地中障害物撤去工事、I R 工事（建築本体工事）の順に、それぞれ各工事の着手時期に併せて行われる予定である。
- ・なお、区域認定後かつ実施協定等の締結後の速やかな工事着手をめざしている液状化対策工事及び地中障害物撤去工事の請負契約と、区域認定後の開始を予定している実施設計の完了後に行う I R 工事の請負契約については、その締結時期に、一定の時間的乖離が生じる見込みである。
- ・工期について、液状化対策工事は、極めて大規模となる施工範囲や資機材等の調達環境等を踏まえると、本件土地をエリアで区切り段階的に施工していく必要があるところ、全体工事スケジュールや I R 工事に干渉しない方法での効率的な施工時期・手順等を検討中だが、万博以降も工事が継続する想定である。なお、詳細工程は検討中であり、液状化対策の具体内容や本件 I R 施設の基本設計・工事計画を踏まえて決定することとなる。
- ・地中障害物撤去工事は、大規模な掘削や掘削孔の埋戻しが生じること等も踏まえ、全体工事スケジュールや液状化対策工事に干渉しない方法での効率的な施工時期・手順等を検討中だが、いずれにせよエリア毎の段階的な施工となり、2025 年度頃まで工事が継続する想定である。なお、詳細工程は検討中であり、液状化対策の詳細工程や本件 I R 施設の基本設計・工事計画を踏まえて決定することとなる。

また設計監理と施工の分離発注することを求める考えや、一括発注の場合の工事間で金額調整される懸念について重ねて確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・上記のとおり、本市は、土地課題対策費用の負担にかかり、その実施内容及び費用負担の妥当性を確保し、適切に管理するための枠組みを構築しており、SPCが提出する資料等を踏まえて、設計数量、出来高数量、積算単価の妥当性等の確認を行うことで、SPCの積算内容が適切なものとなっているか適切に確認・精査することが可能であり、その負担額の合理性・妥当性を確保できるものと考えている。
- ・この点、土地課題対策の実施計画に係る事前協議から本市の負担額の認定までの一連のプロセスにおいて、大阪港湾局が、SPCとは別の第三者機関に対して、土地課題対策にかかるSPCによる設計・積算、施工監理の内容のチェックを行う業務委託を直接発注することで、本市の監理体制も強化することとしている。
- ・更に付言すると、上述のとおり、各工事の請負契約の締結時期には時間的乖離があることから、もとより、液状化対策工事や地中障害物撤去工事にかかる着工前の設計図書等に基づく積算数量の算定において、IR工事の実施設計図書等に基づく積算数量を一体的に採配することは、実際的には困難と考えられる。
- ・また、本市負担額の確認・認定は、着工前と工事完了後の両方で行うものとしており、本市が一般競争入札により行う公共工事と同様に、着工前の設計図書等に基づく積算数量・金額と、工事完了後の出来高書類に基づく出来高数量・金額は、設計変更といった特段の変更事情が生じない限りは、基本的には同じものになると想定される。従って、既述のとおり、着工前には液状化対策工事等とIR工事の積算数量を一体的に採配することが難しいことを踏まえれば、出来高数量・金額の確認時において、本来はIR工事に計上すべき数量・金額等が不正に計上されていないかどうかは、着工前と清算時の資料・情報を比較検証等することで、十分に精査・確認できるものとする。
- ・さらに、IR工事の請負契約内に含まれる汚染残土等処分については、夢洲内処分及び夢洲外処分いずれも、計量により汚染残土等の処分量が明確に把握できるため、同工種の全体数量を把握・分析することに困難はなく、また、必要に応じて、SPCに対して残土等処理に関わる下請け先（運搬会社等）との関連契約書類や支払書類等の提示を求めることで、本市負担額が適切かどうかは十分に精査・確認できるものとする。
- ・なお、本市がSPCに対して、設計監理と施工を分離発注することを求める考えがあるかという点については、IR施設の建設及び整備は、超高層建築物を含む大規模施設群の開発になることから、もとより設計・施工が複雑となることから、夢洲は、長期的で顕著な地盤沈下や不均質で若齢な埋立地盤といった特有の軟弱な地盤特性を有しており、技術的に難易度の高い対応が求められる。
- ・この点、設計・施工体制を含む契約形態等については、設計・施工上の責任区分も含めて、一義的には設計・施工の質を確保することを優先に、SPCが責任をもって、適切なあり方を検討・判断することが肝要と考えており、本市として、設計・施工監理を第三者に行わせる等契約形態のあり方に関与することは、民間同士の正常な取引関係やIR施設の設計・施工にかかるSPCのリスク管理判断を歪めてしまう可能性があり、本市が別段のリスクを負うことにもなりかねないとも考えられる。
- ・加えて、前記のとおり、現行の枠組みの中で、本市は本市負担額の適正性を適切に精査できることから、現時点では、本市から、設計監理と施工を分離発注することをSPCに求めるということは想定していない。

- ・なお、設計・施工監理の実施主体は現時点では未確定であるが、I R工事は、超高層建築物を含む極めて大規模かつ複雑な施工となることから、設計、施工、監理など各種領域で高い知見・実績・能力を有する大手建設会社への発注が見込まれており、このような建設会社が設計・施工監理を一体で担うことは一般的にも想定される。

3 監査対象所属の陳述

監査委員が、本件両局職員から事情聴取した内容は、次のとおりである。

(土地課題対策工事をS P Cに一括発注する理由について)

- ・既に書面で回答しているところではあるが、工事が本件土地内で同時期に輻輳することを踏まえた工事の安全・円滑・適切な施工の確保、工期の短縮並びに経費の節減が図られる。また、同じ事業者が行うことで責任の所在を明確にできる。市が土地課題対策を実施してからではなく、S P Cに一括で実施させた上で、我々で妥当性を審査していく。
- ・I R事業は 2020 年代後半開業という大きな目標のもとで進めてきている。現在のところ、区域整備計画の中では、2029 年秋・冬頃の開業と公表している。一定このスパンの中で、できるだけ早期開業させるというのが大阪市にとってもメリットがある。また、国の認定審査上もそのことが重要である。あまり長期スパンとなる場合、S P Cの投資判断にも影響しかねないと我々は危惧している。S P Cにおいても、できるだけ早く投資回収できることから早期開業にはメリットがある。全体工期を短縮するというのは大きな要素である。
- ・工事が輻輳するという点は、同じエリアでいろいろな工事が進む中で、同じ主体が全エリアをコントロールした方が安全面の関係も上手くいく。
- ・これらは、我々もS P Cも同意見である。

(本市で土地課題対策をした上で、建物はS P Cが建設するという選択肢はなかったのかについて)

- ・同一主体での施工とすることによって、長期の工事であっても、一連の工事の中で問題が発生しても全てS P C側の責任として明確化できる、一括して最後の工程までの工事の質も含めて確保できるという意味で、S P Cが責任を持って一貫で実施することにメリットがある。一方、S P Cが一括工事をすることによって、更に費用が発生するという懸念については、我々としては、しっかり我々側でもコントロールが可能と考えており、そういったことを総合的に考慮しても一括発注の優位性が高く、リスク回避策でもあると考えている。
- ・S P Cに対し、詳細な設計図、計算書、その積算資料等を、工事着手前に提出を求め、我々は、その中身が適正なものになっているかを適切に確認する。工事完了後にも、出来高、費用単価等の提出を求めて確認する。事前・事後それぞれ多くの段階においてそういったものを確認していく枠組みを構築して、S P C側でもそういったことをやっていくことについて、進め方を確認している。そういったステップを踏むことによって、S P Cが、まず着工時に実施しようとしていたこと、施工の結果をきちんと把握して、妥当性をチェックしていく。

(特定の施工業者に一括発注では、本市にとって合理的な土地課題対策費用かをチェックできないのではないかについて)

- ・チェックするにあたっては、大阪市の設計・積算基準等で行うので、我々サイドも積算できる。SPC側でだけ積算するわけではない。我々が算出したものと、SPCが算出したものを突合する、適合性を見ていくというプロセスになる。我々のコンサルタント業者にもダブルチェックさせようということ今考えている。
 - ・土壌汚染対策に係る費用については、フェニックス（大阪湾広域臨海環境整備センター）に残土を持ち込まれて処理されるので、そこではフェニックス側でも残土量をチェックできる。両方でチェックできるのでSPCが量を水増しすることは考えられない。
- （他の発注形態の検討の有無について）
- ・発注形態として懸念があるという点については、そこは我々がしっかりチェックできるという確信がある。仮に、ゼネコン側が施工数量・金額を操作しようとしても、工事の中身・内訳を提出させるため、内容の妥当性を確認・担保できると思っている。チェックできるということに加えて、冒頭の3つのメリットも総合的に考慮し、当初からそのような判断を行っていた。
 - ・例えば、液状化対策工事を市が実施するとなると複数年以上は期間を要するであろう。
 - ・設計監理と工事を分離発注するかどうかは、SPCが工事内容等に応じて検討される問題である。分離すると我々が決める場合、何か問題が起こった時に我々もリスクを負うことになる。
 - ・大阪市内であっても、超高層建築物等の大規模開発など難易度の高い工事は、一括でやっている。
- （SPCに対し分離発注を推奨、希望することの検討の有無、その可否について）
- ・そもそも工事内容の妥当性をチェックすることは可能と考えているので、SPCに不正をさせない意味での分離の必要性よりも、いろいろな面を含めて一括発注したほうが有利であると判断している。分離する方法も当然承知しているが、その方法を採用しなければならないほど我々がコントロールできないのかということ、必ずしもそうではない。我々がコントロールしすぎるもののリスクもいろいろな面が出てくる。民設民営での事業効果を最大限発揮させるという観点からも、SPC側にその判断を委ねた方がベターであると考えている。
 - ・SPC側がどのように発注するかは、民間同士の取引の問題でSPC側に委ねた方がいいのではないかと。デメリットがないわけではないが、比較衡量した上で、トータルで一括発注の方がメリットは大きい。
 - ・共通経費は我々でも積算する。例えば、電気設備等の工事用インフラの費用負担の按分方法など、精査をしていくことになる。市の方だけに付け替えることは出来ないのではないかと。万一そのようなことがあれば、SPC側も大きなリスクを負う。我々も厳正に対処する。社会的な影響も計り知れない。
 - ・大阪港湾局の業務委託は、ダブルチェックをかける意味で付加しているもの。冒頭申し上げたメリット、我々も内容をチェックできるということを総合的に考慮すると、一括発注の方が優位性があると判断しているということ。
- （土地課題対策を本市が直接行わず、SPCが行い費用を本市が負担する方式について）
- ・工事が輻輳することを踏まえた工事の安全・円滑・適切な施工の確保、工期の短縮並びに経費の節減が図られる。また我々がきっちりチェックできるメリットがあるし、むしろそうすることが必要不可欠である。

- 例えば、液状化対策工事であれば数年は期間を要するだろう。基本的には液状化対策工事を終えてからの建設工事となり、同じ区域の中で併行して一部工事が完了したところから、次の工事を始めていくというのはかなり難しい。工期的におそらく液状化対策工事だけでも複数年は必要になる。SPCが、一括発注をすることで、終わったエリアから建設工事にすぐ入ることができるというメリットがある。工期短縮という意味でも非常にこれは大きい。共通経費の部分はコストダウンできる。
 - IR工事の施工会社に大阪市が工事発注した場合、まず我々が発注した液状化対策工事、或いは地中障害物の撤去工事、それぞれの工事について、仮設工事から本体工事を行い、最後に仮設物を撤去し、検査をして、工事の契約や発注などの手続きも含めて、一連の対策工事を最後まで完了させてから初めて、次のIR工事が入ることになるので、同じ施工会社に我々が発注したからといって、工事がシームレスにできるというものではなく、一旦、現場のことも含めて全て完了させた後に次の工事に着手することとなるので、工期が短縮できるということのメリットはかなり失われるのではないかと。
- (契約書案における土地課題対策費用の負担の合意の方向性について)
- 事業用定期借地権設定契約書については現在契約協議中であり、基本的には、これまで示している実施方針と、募集要項、この間の基本協定に沿った内容になる。
 - 具体的には、土地課題対策の関係について、事業用定期借地権設定契約においては、基本協定書第13条の2と同じ地中障害物の撤去、土壌汚染対策、液状化対策の実施主体については、いずれもSPCと定めた上で、SPCが実施するそれらの土地課題対策については、債務負担行為で定めた事項、期間及び限度額の範囲内で、本市がその費用を負担することを定める予定である。
 - 788億円の土地課題対策以外というご指摘の趣旨もあろうかと思うが、この間の議会でも議論いただいているところだが、地盤沈下対策については、夢洲特有の軟弱地盤ということで、長期には沈下が生じるということが見込まれるので、IR施設建設に必要となる地盤沈下対策はSPCにおいて適切に実施するということを契約書で定めたいと考えている。
 - また、本市が本件土地等に使用した埋立材が原因で、通常の想定を著しく上回る大規模な地盤沈下、陥没が生じた場合については、これらについて通常予測される程度を超える地盤沈下対策が必要と見込まれる場合に、本市がその費用を負担することを考えている。
 - その他、先ほど述べたすでに存在が明らかとなっている788億円に含まれる地中障害物とは別に、通常想定し得ないような一定規模以上の想定外の地中埋設物の存在が判明し、撤去工事等必要と見込まれる場合については、本市がその費用を負担することを考えている。
 - ただ、いずれの場合も、本市の負担については、対策の内容、費用の合理性があると認める場合に、SPCに対して支払うということになる。
 - 今申し上げた事項以外については、契約不適合責任は一切負わない旨を規定する予定としている。
 - これらの内容については、追って書面で提出する。
 - 埋立材が原因での通常の想定を著しく上回る大規模な地盤沈下等や想定外の地中埋設物については、今現在発生していないし、そういった想定もしていないが、リスク管理の問題として、そういった事項も盛り込んでいく必要があると考えている。
 - 夢洲湾岸エリアにある大阪IRは、世界中から2,000万人の観光客を集めるまさに世界レ

ベルの観光地の一つとなることをめざしている。IR事業用地としての適正をしっかりと確保して、その用地において、SPCに、まさに世界と競争するような施設を作っていただく上でも、より安心より安全についてはしっかりと確保する必要がある。IR事業用地としての適正を確保する必要がある。これはやはり、土地所有者の立場として、埋立事業者として、そうしたことをトータルで考えると、そういった市の負う責任を負うことも相当程度限定していく中で必要ではないかと考えている。

- 現にそのような問題が起こっている訳ではなく、今時点で具体的な負担が想定されうるものとしては、地中障害物、液状化対策、土壌汚染対策という3課題に限られている。(土壌汚染が判明してから本市の費用負担決定までの期間が短かった点について)
- 土壌汚染については、2021年12月なり2022年1月に分かったが、それ以前からRFC、事業者公募前の時点から、土壌汚染の懸念は参加している各事業者から示されていたもので、従前から、当初は夢洲内で残土処理をするということも含めて検討してきた。
- 2021年12月に、例えば土壌汚染調査の結果が出る前に、調査は実施するので、その時点から、もし結果が出れば、どういうことになるかというシミュレーションとして当然検討は必要になってくる。
- 土壌汚染調査を始めた段階から、出るリスクと出た場合の対応策は考えていた。
- もともと基準超過した土砂については、民間事業者が掘削した土砂であっても、一応、大阪港湾局が埋め立てた地盤から出てきたものであり、その負担軽減ということで、夢洲内で普通土砂並みの費用で受け入れる取り扱いを行ってきた。平成16年の段階で北港テクノポート線のボーリング調査で汚染が明確になってきた時点では、おそらくは夢洲での島内処分ということになるのだろうなと我々は考えていたのではないと思われる。
- 汚染土壌について申し上げますと、IR工事でどれだけの掘削土量が出てくるかは全く分からないので、すべて夢洲島内で処分できるとなれば、大阪港湾局として金銭的な負担はゼロになる。そのため、その額(788億円)は想定していなかった。
- 残土量がどれくらい出てくるか確定するタイミングは、SPCが具体的に計画を出してからになる。
- 先ほど申し上げたように、土壌汚染については、民間事業者に実質負担をさせないというような形で対応してきているので、そういった経過からすると、北港テクノポート線で土壌汚染調査を実施するとなった時点で、もしそこで土壌汚染の判定が出たらどうなるのかは、内部においては想定をして、そのときにはどうする、出なかったら出なかったで、もし出たらどうするかも併せて想定しながら検討して、結果が出たのが、2021年12月、それから一定負担について整理したのが2022年1月、その前の期間も、その結果が出てから、どうしようということで、調査をする時点から、仮に出たらどうなるのかということもシミュレーションしている。
- もともと、事業者公募が始まる前から、土壌汚染が出たらどうなるかは懸念事項であった。ただその点は、議会でも議論させていただいたが、夢洲内で処理できるだろうということで進んできていた。出るということではなく、出たらどうするのかということ想定していた。

(瑕疵担保責任を負わないという条項がないことについて)

- もともと瑕疵担保責任を負わないという形で一般競争入札としていたスキームとは今回は

異なるので、それはやはり I R を実現させるということで、国際観光拠点を形成するという大きな政策目標の中で、いわゆる賃料を固定して、I R の中身について、事業提案を求めている。

- ・ R F C の時点では、MGM・オリックスだけではなく複数の事業者が参加している中でそういった土壤汚染の懸念というのは示されていた。

(応募が複数者であれば市の費用負担はなかったのかについて)

- ・ 複数者であろうとなかろうと、どういう形の土地の条件を設定するかについては、I R 事業用地としての適正は、しっかり、我々が国際観光拠点を作る中で、そこはやはり適正を確保し、その一方で、さらに I R の政策目標、大きな経済効果というようなことも加味しながら、安全安心に来てもらえるエンターテイメント拠点到しようという大きな方針である。この方針の中で、我々は、賃貸で I R を誘致するという形をとっているわけである。これが実現できるふさわしい土地を提供することについて、土地所有者の責務として判断したものである。

(第三者機関への土地課題に対する設計施工のチェック、業務委託について)

- ・ 今年度のできるだけ早い時期に実施したい。
- ・ 主に施工監理の経験に長けているコンサルタント業者で、完全に民間というわけではないが、国の外郭団体も含めて、選定していきたい。

4 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属の説明及び監査対象所属に対する調査に基づき、本件請求について次のように判断した。

本件請求における請求人の主張の概要は次のとおりである。

大阪港湾局長等が、S P C との間で締結を予定している事業用定期借地権設定契約（以下「本件契約」という。）ないし土地所有者責任の合意（以下、本件契約と総称して「本件契約等」という。）は、次のとおり違法な財務会計行為である。

- ①大阪市港営事業においては、造成された土地の分譲・貸付について、現状有姿の取扱いにしているにもかかわらず、本件契約は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。
- ②30年間 I R 事業が継続することを前提とした極めて楽観的な見通しの下に、土地所有者責任として、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。
- ③次の点で法第2条、地方財政法第4条第1項、地方公営企業法第3条等（以下「法第2条等」という。）に違反する。
 - ・ 土地所有者責任の合意は、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ない内容となっており、著しく合理性に反している。
 - ・ 土地課題対策の実施内容を本市が直接に管理できず、S P C 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おり、著しく合理性に反している。

そこで、本件契約等の締結の差止めその他の必要な措置を講ずるよう勧告することを求める。

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について、次のとおり理由があると考える。

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、事業者において土壤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、土壤汚染対策については建設汚泥の処分等のためにSPCに追加的に発生する費用約360億円を、またSPC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、通常のコ募は、土壤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、本件契約のコ募は、土壤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I R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壤汚染は、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、具体的な土壤汚染等の存在を前提とせず設定されており、応札者は、土壤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壤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、土壤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、汚染土壤に起因して処理費用の増加が見込まれる汚染土壤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壤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、本市が土壤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に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、S P Cに対して、本件土地に係るものとして①S P Cが実施するI R事業用地に係る土地課題対策に要する費用、②本市がI R事業用地に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大規模な地盤の沈下等に係る費用、③本件I R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S P C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たっても原則的に妥当すると解すべきであるが、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IR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と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条等に違反するとする点

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、S P C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ない内容か

土壤汚染対策、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S P C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、土壤汚染対策、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I R事業用地に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大規模な地盤の沈下等に係る費用及び本件I R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、S P C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IR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IR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 I R 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、S P C による I R 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壤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也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。

質問項目 1 監査請求事項全般について（回答）

令和4年5月11日付けの住民監査請求書について、請求人の主張の趣旨等には必ずしも明確でない点があるものの、現状可能な限りにおいて、次のとおり、主要な点について、概括的に認識・記載誤りを指摘し、反論等を行います。

第1 はじめに

大阪府及び大阪市（以下「大阪府・市」という。）は、2018年7月に特定複合観光施設区域整備法（以下「IR整備法」という。）が成立・公布されたことに伴い、大阪・夢洲における世界最高水準の成長型IR（以下「大阪IR」という。）の実現を図ることで、成長産業たる観光分野の基幹産業化を図るとともに、大阪経済ひいては近畿圏のさらなる成長を実現し、もって我が国全体の観光及び経済振興の起爆となることをめざすこととし、かかる政策目標のもと、IR整備法第9条第1項の規定に基づき、大阪IR株式会社（以下「SPC」という。）と共同して、大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備計画（以下「本件区域整備計画」という。）を作成し、大阪市会令和4年2・3月定例会並びに大阪府議会令和4年2月定例会での審議・議決を経た上で、令和4年4月27日付けで、国土交通大臣に認定の申請を行ったところである。そして、本件区域整備計画において、SPCは、1兆円を超える極めて大規模な投資と超高層建築物を含む大規模な施設群の整備を含むIR整備法第2条第3項に規定する設置運営事業（以下「IR事業」という。）の実施を予定しており、かかる事業内容は大規模かつ超長期になるとともに、国内外から毎年約2,000万人の来場者が訪れる国際観光拠点の核となる大規模集客施設として、それ自体がもたらす大阪府・市への多大な財政収入はもとより、大阪経済の成長や経済波及効果を含め大阪・関西圏に多大な波及効果をもたらし、夢洲の国際観光拠点形成、大阪臨海部のまちづくりの推進、大阪全体の都市魅力と国際競争力の向上等に寄与するものであり、その実現によって、極めて大きな事業効果を見込んでいる。他方、土地所有者として、所有土地の処分等にあたっての課題解消やリスク回避の方法は、もとより、判明している土地の状況や想定される利用態様等の具体的諸事情を踏まえ、また、その時々々の知見や社会・法令等の状況にも照らし、個別に判断されるべきものであるところ、上記のとおり大規模・超長期となるIR事業は、事業期間を通じて、高い安心・安全の確保が求められ、本市が貸し付ける予定としているIR事業用地については、当然、かかるIR事業としての利用目的や規模等を踏まえる必要があり、その事業用地としての適性確保が必須である。

しかるに、第2以降で後述のとおり、本件土地関連契約（後記第3の1（4）参照）で定めようとしている本市土地関連責任（同前）の対象となる事象は、いずれもいわゆる契約不適合となる可能性が大きく、これについて契約上何らの手当てもしない場合は、人命や安全上の問題をはじめ、当該事象に起因する責任を本市として全て負担せねばならないおそれがあるところ、IR事業においては、このような土地に起因する所有者責任はもとより、前述のとおりの大阪IR実現の効果や大阪臨海部のまちづくり等の政策的な観点を踏まえ、本市が土地所有者

として、IR事業用地としての適性確保につき一定範囲で責任（本市土地関連責任（同前））を負うこととしたものである。

このように、前記諸般の事情（大阪IRの政策的意義、IR事業用地の性状・利用態様、高度な安心・安全確保の必要性等）を踏まえ、本市として本市土地関連責任を負うこととする一方、後述のとおり、当該責任については、基本協定書や本件土地関連契約において、責任対象を相当に限定し、対応に係るプロセスも定めるなどしている。

かかるあり方は、IR事業を推進する上での土地所有者と事業者（借主）間におけるリスク分担として相当であり、契約協議やその定め方を含め何ら違法・不当な点はないと考えているところであり、完全無責な従前の埋立地の取り扱いと異なるとか、無限定・無条件な責任負担であるなどとして違法・不当を言う請求人の主張には根拠はないと料する。

第2 IR事業用地の土壤汚染【通知文本文第1 1（2）カ】

1. 本件土地の汚染状態について

(1) 請求人は、①「IR事業用地内では試料採取を伴う土壤調査は行われておらず、IR事業用地の全部の汚染状態が不明であり、未確定である」（通知文本文p12・3～4行目）②そして、「制度上、汚染状態が未確定であっても、みなし規定を適用して汚染土壤として取り扱うのであれば、土壤の搬出は許容されているが、実際の汚染状況を客観的に担保する調査が著しく不十分」であることから、「みなし汚染と実際の汚染状況との間に大きな乖離が生じ」（通知文本文p13・8～12行目）、「本件区域は、厳密な調査が行われれば、今後、新たな特定有害物質による更なる土壤汚染が発見される可能性が十分にあり」（通知文本文p13・3～4行目）、③「このような場合、みなされた汚染に対応した土壤の搬出・処理がなされたとしても、当該搬出・処理は、国民の健康被害の防止には意味をなさないのであって、土壤汚染対策法の趣旨を潜脱する違法な搬出・処理と言わざるを得ず、本市の搬出等計画は「違法な汚染土壤の搬出・処理を企図している」などと主張する（通知文本文p13・12～17行目）。

(2) しかしながら、通知文本文第3 2（2）、（3）のとおり、夢洲は、昭和52年9月に公有水面埋立法により免許を取得し、同法に基づき造成された埋立地であるところ、本件土地及び北港テクノポート線事業用地を含む夢洲の一部区域（以下「本件区域」という。）は、浚渫土砂及び建設残土を埋立材として埋立造成を行っている。この点、浚渫土砂については、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（以下「海防法」という。）等に基づく受入基準、建設残土については、海防法及び土対法（以下「土対法」という。）等に基づく受入基準（平成18年3月末までは、海防法等に基づく受入基準）により受け入れており、また、本件区域について、特定有害物質を扱う工場等による土地利用の履歴はない。

かような埋立地である本件区域については、大阪港湾局の委託を受けた土対法に基づく指定調査機関（一般財団法人関西環境管理技術センター。以下「本件指定調査機関」という。）により、土地の利用履歴や浚渫土砂及び建設残土の受入状況並びに既往調査の結果を踏まえ、土対法施行規則第13条の2の規定に基づき、調査対象地全体において、「鉛及びその化合物」、「砒素及びその化合物」及び「ふっ素及びその化合物」（以下「本件汚染物質」と総

称する。)が同規則第31条第1項の土壤溶出量基準及び同条第2項の土壤含有量基準(以下「土対法基準」と総称する。)に適合しない汚染状態であるとの判断がなされている。

また、かかる判断を踏まえ、土地所有者である大阪港湾局において土対法第14条第1項に基づく指定の申請を行い、同条第3項に基づき、本市環境局において、当該申請に係る調査が公正かつ同法第3条第1項で定める方法により行われたものであることを確認した上で、大阪市長により、令和3年1月22日大阪市告示第78号により土対法第11条に定める形質変更時要届出区域(埋立地特例区域)の指定(以下「本件指定」という。)が行われている。

- (3) この点、上記や通知文本文第3-2(3)のとおり、本件指定調査機関の土対法に基づく公正な調査により、本件区域の土壤の特定有害物質による汚染状態について土対法基準に適合していないおそれがあると認められる特定有害物質の種類は、本件汚染物質であると判断されており、本件汚染物質以外の特定有害物質が土対法基準に適合しないおそれや本件汚染物質の汚染の程度が土対法施行規則第9条第1項第2号の第二溶出量基準を超過するような高濃度となるおそれが客観的には認められないことを意味している。

したがって、これを踏まえて本件指定がなされていることから、本件区域全域において、本件汚染物質以外の特定有害物質が土対法基準を超過する可能性は想定されない。

なお、通知文本文第3-2(3)のとおり、本件区域内の既往調査で判明した土壤汚染は、海防法施行令第5条第1項の規定による水底土砂に係る判定基準(以下「海防法基準」という。)より土壤溶出量基準の方が厳しいため、海防法等に基づく受入基準で受け入れた浚渫土砂及び建設残土の一部に土壤溶出量基準を超過する土壤が含まれていたことが要因と考えられるが、前述のとおり、本件区域における埋立材の受入基準及び受入状況からは、本件汚染物質の汚染の程度が海防法基準を超過することや、本件汚染物質以外の物質が判明することは想定されない。加えて、本件汚染物質に係る海防法基準は、第二溶出量基準を上回る基準値(厳しい基準値)が設定されていることから、これらを踏まえると、本件区域の土壤について、第二溶出量基準を超過することも想定されない。

- (4) 請求人は、本件土地において、「新たな特定有害物質による更なる土壤汚染が発見される可能性が十分にある」旨を主張する根拠の一つとして、夢洲4区の一部に対して、令和3年5月21日大阪市告示第856号により行われた、クロロエチレン等の揮発性有機化合物による汚染に関する一般管理区域の指定を挙げる(通知文本文p11・6～13行目、p12・30～35行目)。

しかしながら、請求人の言う夢洲4区の一部は、PCB含有の浚渫土砂を処分するために設置された区域であるところ、PCB含有の浚渫土砂を覆土により閉鎖した後、その上部を海防法基準及び土対法基準を超過するような汚染土により埋め立てているもので、前記(2)で説明した海防法及び土対法等に基づく受入基準により土砂を受け入れている本件区域とは、埋立計画、前提とする埋立材の受入基準や土地の管理方法が異なっており、当該一般管理区域において、クロロエチレン等の揮発性有機化合物による汚染が存在することは、もとより想定されたものである。したがって、夢洲内において一般管理区域の指定が行われている区域が存在するからといって、本件区域の土壤の特定有害物質による汚染状態の評価には何らの影響を及ぼすものではない。

(5) 以上のとおり、本件区域に含まれる本件土地の土壌の特定有害物質による汚染状態は本件指定のとおり確定しており、また、本件区域において本件汚染物質以外の特定有害物質が土対法基準を超過する可能性や、本件汚染物質の汚染の程度が海防法基準を超過する可能性は想定されないのであるから、本件指定がなされたところの汚染状態を前提に、本件 I R 施設（I R 事業用地に設置されるカジノ施設と I R 整備法第 2 条第 1 項第 1 号乃至第 5 号に掲げる施設から構成される一群の施設（これらと一体的に設置され、及び運営される同項第 6 号に掲げる施設を含む。）であって、S P C により一体として設置され、及び運営されるものをいう。）の建設及び整備（以下「建設等」という。）において発生する本件汚染物質を含む建設残土及び建設汚泥（以下「汚染残土等」という。）を搬出及び処理等することに何ら違法はなく、「本件区域は、厳密な調査が行われれば、今後、新たな特定有害物質による更なる土壌汚染が発見される可能性が十分にある。」との請求人の主張には根拠がない。

2. 土壌汚染対策費用について

(1) 請求人は、本件土地の汚染状態が不明・未確定との理解を前提に、「大阪市の積算は、みなし汚染の制度を適用した、あくまでも仮定の数値であって、実際の汚染状態に即した積算ではな」く、また、「更なる特定有害物質による土壌汚染が発見される可能性が強く、その場合には、汚染土壌の搬出・処理費用は上昇し、「その上昇額すら予測不能である」などと主張する（通知文本文 p 13・26～31 行目）。

(2) しかしながら、前記 1 のとおり、本件土地においては、本件汚染物質以外の特定有害物質が土対法基準を超過する可能性や、本件汚染物質の汚染の程度が海防法基準及び第二溶出量基準を超過する可能性は想定されない。また、本件土地で発生する汚染残土等のうち夢洲外での処理が必要な部分については、大阪湾広域臨海環境整備センター所管の大阪沖埋立処分場で全て処理することを前提に、必要となる処理費用の算定を行っているところ、大阪沖埋立処分場における汚染残土等の受入基準は海防法基準及び第二溶出量基準が採用されている。したがって、本件土地において、本件汚染物質以外の特定有害物質が土対法基準を超過する可能性や本件汚染物質について海防法基準及び第二溶出量基準を超過する可能性が想定されない以上、汚染残土等の処理費用についても、現在の算定費用を上回ることは想定されないであって、請求人の主張には根拠がない。

第 3 違法な財務会計上の行為【通知文本文第 1 1 (2) キ (ア) ～ (ウ)】

1. 問題となる財務会計上の行為【通知文本文第 1 1 (2) キ (ア)】

(1) 基本協定書第 13 条の 2 第 1 項に規定する「対策協力義務」について

(ア) 請求人は、基本協定書第 13 条の 2 第 1 項後段に規定する「市は、当該土地課題対策の実施に実務上合理的な範囲内において最大限協力するものとする」（以下「対策協力義務」という。）について、その主要内容は同条第 2 項で定める土地課題対策費用の負担であるが（通知文本文 p 14・22～24 行目）、土地課題対策費用が同項の債務負担行為で定められた限度額を超えた場合、S P C は本市に対して、対策協力義務の履行として、追加の債務

負担行為と支出を求めることができ（通知文本文 p15・27～29 行目）、また、それに限らず、本件土地について基本協定書第 19 条第 4 項第 4 号①に定めるような事象（以下「本件事象」という。）が生じた場合には、本市が S P C に対して無制限・無条件に費用負担を行う法的義務である（通知文本文 p17・38～p18・7 行目）などと主張する点について、次のとおり反論する。

(イ) 通知文本文第 3 2 (22) のとおり、基本協定書第 13 条の 2 は、本件土地に係る地中障害物の撤去、土壌汚染対策及び液状化対策（以下「基本協定土地課題対策」という。）及びこれに要する費用（以下「基本協定土地課題対策費用」という。）等の取扱いについて、大阪府・市及び S P C において、基本的な考え方を定めた規定である。

(ウ) まず、同条第 1 項は、基本協定土地課題対策の実施主体が S P C であることを明らかにした上で、S P C が当該対策を実施することを定めたものである。

他方、当該対策の円滑かつ効率的な実施のためには、S P C による本件 I R 施設の建設等、夢洲内外での汚染残土等の処理計画（処理場所・量・時期等の確保）、公共インフラ整備等について、それぞれの計画・工事工程等を適切に連動させ、各関係者で相互に密接に連携・調整することが極めて重要である。しかるに、本市は、夢洲地区の道路・上下水・港湾等の管轄自治体であり、その大部分の土地を所有する埋立事業者として、その権能と知見を活かし、各関係者間での調整・連携における総合調整機能として重要な役割を果たす立場にあり、S P C が当該基本協定土地課題対策を円滑かつ効率的に実施する上でも、本市の協力は欠かすことが出来ないものである。加えて、S P C による当該対策の円滑かつ効率的な実施は、基本協定土地課題対策費用の低減・合理化にも資するものである。

かかる事情を踏まえるに、S P C が基本協定土地課題対策を実施するに際しては、本市としても一定の積極的役割を担うことが適当であるため、何らか特定された具体的な作為義務の負担を定めるものではないものの、同項後段において、実務上合理的な範囲内という限定を付した上で最大限協力するという積極的な役割を担うべきことを定めたものである。

(エ) 同条第 2 項は、本市の債務負担の条件を定めるもので、2022 年 2・3 月市会で債務負担行為の議決を得ることを条件に、本市が基本協定土地課題対策費用を負担することを規定したもので、後段の「市が合理的に判断する範囲」は、募集要項等に「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、市の設計・積算基準等により、市が妥当と認める額」と定めた趣旨を規定したものである。

その上で、同条第 3 項は、前項により本市が基本協定土地課題対策費用に係る債務を負担する場合における、当該費用の支払い条件を定めたもので、当該費用について本市が負う債務は、債務負担行為として予算に定めた範囲内に限定されること、その他支払い条件を規定している。

(オ) このように、基本協定土地課題対策費用に係る本市の負担に係る内容は、同条第 1 項とは別に、同条第 2 項及び第 3 項において独立して規定しており、同条第 1 項の対策協力義務は、字句どおり抽象的な協力義務を定めるにとどまり、その協力の内容も前記 (ウ) のとおりであって、基本協定土地課題対策費用に係る本市の負担義務を定めたものではない。

そのため、かかる対策協力義務によって、本市は、基本協定土地課題対策費用が債務負担行為で定めた限度額を超えた場合に追加の債務負担行為と支出を行う義務や、本件事象

に係る対策費用の負担義務を負うものではないし、かような負担義務を導く根拠ともならない。

したがって、対策協力義務によって、本件事象を含め、本市が無制限の費用負担を含む無限定・無条件の土地所有者責任を負っているなどとする請求人の基本協定書の解釈は誤りである。

(2) 基本協定書第 13 条の 2 第 2 項に規定する「市が合理的に判断する範囲」について

- (ア) 請求人は、基本協定書第 13 条の 2 第 2 項に規定する「土地課題対策に要する費用の負担について（中略）、市が合理的に判断する範囲で当該費用を負担する」について、かかる合理性を「土地課題対策の実施に必要な合理性」と解した上で、「土地課題対策の実施において必要な限り、その必要性に合理性があれば、金額の多寡は問わ」ず、本市が当該費用すべての負担義務を負うことになる旨主張する（通知文本文 p 15・14～19 行目）。
- (イ) しかしながら、同項の「市が合理的に判断する範囲」は、「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等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。」と定めた実施方針及び募集要項の趣旨、すなわち、上記プロセスにより対策内容や費用の妥当性につき本市として合理的な観点から判断することが、本市の負担の前提となっている旨を規定したものであり、合理性の評価の対象を「土地課題対策の実施の必要」と解する請求人の主張は失当である。
- (ウ) また、前記（1）（オ）及び通知文本文第 3 2（22）のとおり、同条第 3 項は、今後、本市が支払う基本協定土地課題対策費用の負担額について、債務負担行為として予算に定めた事項、期間及び限度額の範囲内に限定されるとともに、実施協定の有効な存続を条件に、本市が合理的に判断する範囲において支払うこととなる旨規定したものであり、本市が支払義務を負う金額は、市会の議決を得て債務負担行為として予算に定めた限度額が上限となる。

したがって、基本協定土地課題対策費用について本市が負担する具体的な支払義務は、現時点では、議決済債務負担行為の限度額（788 億円）を上限としており、仮に、当該限度額を超過するような状況が生じたとしても、かかる超過部分の費用の負担について、本市として私法上・契約上の義務を負うものではなく、予算増額の措置等ができず、当該費用を支払わなかった場合であっても、本市が債務不履行責任を負うことはない。

(3) 基本協定書第 19 条第 4 項により本市が負う法律上の義務について

- (ア) 請求人は、「基本協定書 13 条の 2 及び同 19 条 4 項によれば、大阪市の土地所有者としての責任は、上限のないものにならざるを得」ず、土地所有者責任の合意は、本市が本件土地の瑕疵について無制限に費用負担せざるを得ない内容となっており、本市は S P C に対して無限定の金額負担を法的義務として受け入れているなどと、前記（1）（2）のとおり基本協定書第 13 条の 2 のほか、第 19 条第 4 項をもその主張の根拠としている（通知文本文 p 17・38～p 18・7 行目）。
- (イ) しかしながら、通知文本文第 3 2（23）のとおり、基本協定書第 19 条第 4 項は、

S P Cが解除権を行使できる場合の条件を規定したものであり、当該規定によって、本市として、「適切な措置（費用負担含む。）を講」ずべき義務を負っているわけではなく、かかる規定は、基本協定書第 13 条の 2 に定める本市の負担義務の範囲・程度に影響を及ぼすものでもないし、本件事象に係る対策費用の負担義務を本市に負わせるものでもない。

したがって、基本協定書第 19 条第 4 項から本市の土地所有者責任としての（無制限・無条件の）法的義務を導こうとする請求人の解釈は誤っている。

(4) 本件土地関連契約に定める予定の事項について

(ア) 請求人は、基本協定書第 13 条の 2、第 19 条第 4 項等を包括的に考慮した場合、「地盤条件のすべてが大阪市の責任の対象とな」り、「土地課題対策費用の対象となる項目についても、土壌汚染対策を残土・汚泥処分対策と同視して取り扱ったが、それに限られる保障はなく、また、液状化地中障害物以外の項目が追加されない保障もない。そうすると、本件 I R 施設の建設及び整備の着工が行われた場合に、土地課題対策費用の責任項目が更に追加される可能性が十分にあり（通知文本文 p 19・24 行目～ p 20・2 行目）、「土地所有者責任の合意は、大阪市が I R 事業用地の瑕疵について大阪 I R 株式会社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」などと主張する（通知文本文 p 20・35～37 行目）ところ、I R 事業用地における事象に関する本市での対応等について、次のとおり説明しておく。

(イ) 本市は、国土交通大臣による本件区域整備計画の認定が行われ、大阪府及び S P C の間で実施協定が締結された場合には、I R 事業の実施に係る I R 事業用地の契約不適合責任や基本協定土地課題対策費用の本市での負担等について、S P C との間で、立地協定、事業用定期借地権設定契約その他必要な事項を定めるための契約等（以下「本件土地関連契約」という。）を締結する予定である。

そして、本件土地関連契約では、基本協定書第 13 条の 2 第 1 項と同じく、必要となる対策の実施主体はいずれも S P C と定めた上、I R 事業用地に関し本市が責任を負うものとして次の事項（以下「本市土地関連責任」と総称する。かかる責任の対象となる事象への対策を「土地関連対策」、それに関して本市が負担する費用を「土地関連対策費用」という。）を規定するとともに、これらを除き、本市は、I R 事業用地につき一切の責任を負わない旨を規定する方向にて、大阪府や S P C と協議中である。

- ① 本件 I R 施設の建設等に当たり、S P C が実施する I R 事業用地に係る地中障害物の撤去、土壌汚染対策及び液状化対策（以下「本件土地課題対策」という。）について、一定条件の下、本市がその費用（以下「本件土地課題対策費用」という。）を負担すること。
- ② 本市が I R 事業用地に使用した埋立材の原因により、通常の想定を著しく上回る大規模な地盤の沈下又は陥没（以下「地盤沈下等」といい、かかる事象を「埋立材原因の想定外地盤沈下等」という。）が生じ、これらに起因して通常予測され得る程度を超える地盤沈下対策等が必要と見込まれる場合、一定条件の下、本市がその費用を負担すること。
- ③ 本件 I R 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（以下「特定地中埋設物」という。）の存在が判明し、I R 事業用地の外見から通常

予測され得る地盤の整備・改良の程度を超える特定地中埋設物の除去工事等が必要と見込まれる場合、一定条件の下、本市がその費用を負担すること。

(ウ) 前記①の本件土地課題対策に要する本市の費用負担は、基本協定書第 13 条の 2 第 2 項及び第 3 項に規定するところと同様の条件に従うものとなり、本市が債務負担行為として予算に定めた事項、期間及び限度額の範囲内に限定され、本市が支払義務を負う金額は、市会の議決を得て債務負担行為として予算に定めた限度額が上限となる。

(エ) 前記 (イ) ②の埋立材原因の想定外地盤沈下等は、前記同②のとおり、本市がその責任を負担すべき場合について、対象となる事象の範囲を相当に限定（本市が本件土地等に使用した埋立材の原因により、通常の想定を著しく上回る大規模な地盤沈下等が生じ、これらに起因して通常予測され得る程度を超える地盤沈下対策等が必要と見込まれる場合）し、本市の責任負担の根拠となる事実関係についての立証責任は基本的に S P C が負担することになる上、類似の地盤状態にある夢洲・咲洲・舞洲といった周辺埋立地において、このような事象が生じた事例は現時点で把握しておらず、I R 事業用地においても、かかる事態が生じる可能性は極めて低いと考えられるし、後記 (カ) のとおり、あらかじめの協議や対策内容・費用の合理性があることも条件としている。

このように本市として、I R 事業用地としての利用形態に照らして契約不適合となりうる地盤沈下等について相当な対応範囲の限定を付すこととしており、想定外の事象に係るリスク分担として適切なものと認識している。

(オ) 前記 (イ) ③の特定地中埋設物は、前記同③のとおり、本市がその責任を負担すべき場合について、対象となる事象の範囲を相当に限定（通常想定し得ない一定規模以上の地中埋設物、それにより通常予測され得る地盤の整備・改良の程度を超える除去工事等が必要と見込まれる場合）し、本市の責任負担の根拠となる事実関係についての立証責任は基本的に S P C が負担することになる上、後記 (カ) のとおり、あらかじめの協議や対策内容・費用の合理性があることも条件としている。

このように本市として、I R 事業用地としての利用形態に照らして契約不適合となりうる埋設物について相当な対応範囲の限定を付すこととしており、想定外の事象に係るリスク分担として適切なものと認識している。

(カ) なお、前記 (イ) のとおり、前記同①乃至③いずれの場合も、必要となる土地関連対策は S P C が実施することとしているが、これに要する土地関連対策費用の本市の負担は、「市が合理的に判断する範囲」あるいは「あらかじめ協議のうえ、その内容（費用を含む。）に合理性があると認められる場合」を条件とし、前記 (2) (イ) のとおり、本市は「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、市の設計・積算基準等により、市が妥当と認める額」を S P C に対して支払うこととなる。

また、後記 3 (4) 及び通知文本文第 3 2 (27) のとおり、本件土地課題対策費用の負担について、本市は、その実施内容及び費用負担の妥当性を確保し、適切に管理するためのプロセス及び枠組み（以下「枠組み等」という。）を構築し、かかる枠組み等に基づいて当該費用が取り扱われることにつき本件土地関連契約において定めることとしている。

また、前記 (イ) ②埋立材原因の想定外地盤沈下等及び前記同③特定地中埋設物についても、本市の負担額の認定プロセスについては、本件土地課題対策費用と同様の枠組み等

を基本とし、本市として、その実施内容及び費用負担の妥当性を確保し、適切に管理するための枠組み等を構築できるよう、具体的な対応内容について、SPCとの間で協議しているところである。

- (キ) もともと、前記(イ)①乃至③のうち、現時点において、対応の必要が具体的に見込まれているのは、通知文本文第3 2 (23) のとおり、前記同①の本件土地課題対策のうち本件区域整備計画に基づき本件土地で行われる本件IR施設（当初に開業する本件IR施設のこと。）の建設等に必要となる対策部分（以下「本件土地課題対策（当初開業部分）」という。）であり、その費用（以下「本件土地課題対策費用（当初開業部分）」という。）としては、議決済債務負担行為として予算に定めた上限額（788億円）を見込んでおり、その他の項目は、現時点で具体的な支払義務が生じるような事象の発生が見込まれているわけではなく、もとよりそれを前提とする特定された具体的債務も存在しない。

(5) 小括

以上のとおりであり、本市は、IR事業用地について、本件土地関連契約に定める前記(4)(イ)①乃至③以外の責任をSPCに対して負うものではなく、その負担範囲も適切に限定しており、基本協定書第13条の2及び第19条第4項の解釈の誤りはもとより、土地関連対策や土地関連対策費用を踏まえてもなお、本市が、IR事業用地について無制限・無条件の土地所有者責任を負うなどとして、本件借地権設定契約や土地所有者責任の合意なるものの差止め等を求める請求人の主張には根拠がない。

2. 費用負担の見込み【通知文本文第1 1 (2) キ (イ)】

- (1) 請求人は、①土壤汚染対策費用は、「汚染状態を確定した場合、更なる特定有害物質による土壤汚染が発見される可能性が強く、「汚染土壤の搬出・処理費用は上昇することになるが、その上昇額すら予測不能」である（通知文本文p18・38～40行目）、②液状化対策費用は、「事業者試算であり、その正確性には疑問が残」とともに、「大阪市の液状化対策は事業者が期待・想定している改良内容と相違し、今後事業者が求めてくる可能性が高い沖積層の圧密促進や洪積層の沈下対策などを考慮すればその事業費は410億円に収まるものでなく青天井に増高することは必至」である（通知文本文p19・15～18行目）、③地中障害物対策費用は、「事業者試算であり、その正確性には疑問が残ると言わざるを得ない」（通知文本文p19・21～22行目）とし、いずれも「最終的な支出がその金額の範囲内で収まるかについて確実な見通しはない」などと述べ（p19・18～19行目、22～23行目）、また、基本協定書第19条第4項第4号に規定する「地盤条件のすべてが大阪市の責任の対象とな」り、「土地課題対策費用の責任項目が更に追加される可能性が十分にある」などと主張する（通知文本文p19・36行目～p20・2行目）。

- (2) しかしながら、通知文本文第3 2 (6)、(14)、(20) のとおり、本件土地課題対策費用（当初開業部分）について、本市は、当該施設の建設工事の請負を予定している建設請負会社が試算した概算工事費等を踏まえて、当該費用を算定し、2022年2・3月市会において限度額を788億円とする債務負担行為の議決を得たところである。

この点、請求人は、「事業者試算であり、その正確性には疑問が残る」旨の主張を行うが、

実際に工事の請負を予定し、工事内容等への知見・実績を有する建設請負会社による試算であり、当該試算を本市の予算額算定の基礎として活用することは合理的といえ、何ら根拠を示すことなく正確性を欠くとする請求人主張は失当である。

しかるに、本件土地課題対策費用（当初開業部分）の執行は、当該限度額の範囲内が原則と考えており、これを超える債務の負担は現時点で想定しておらず、また既述のとおりそれが必要となる事象も現時点で生じているわけではなく、前記第2及び通知文本文第3 2（7）のとおり、本件土地において請求人の主張するような更なる特定有害物質による土壤汚染が発見される可能性や、これにより土壤汚染対策費用が上振れする可能性も想定されないものであって、限度額の範囲内での執行となるよう今後も適正な予算執行管理に努めていく。

また、前記1（4）のとおり、土地関連対策に係る本市の負担は、前記同（イ）①の本件土地課題対策費用については、本市が債務負担行為として予算に定めた事項、期間及び限度額の範囲内に限定され、本市が支払義務を負う金額は、市会の議決を得て債務負担行為として予算に定めた限度額を上限とし、前記同②及び③についても、前記1（4）（エ）及び（オ）のとおり、責任範囲等を相当に限定するなど適切にリスク分担を行っており、加えて、万一、対応を要する事象が生じた場合であっても、前記同（カ）のとおり、「対応方法等について事前に協議の上、市の設計・積算基準等により、市が妥当と認める額」あるいは「あらかじめ協議の上、その内容（費用を含む。）に合理性があると認められる」などと、後記3（4）及び通知文本文第3 2（26）、（27）のとおり、かかる支払いに際し、本市は、その実施内容及び費用負担の妥当性を確保し、対策の内容や費用を適切に管理するための枠組み等を構築することとしている。

- (3) 以上のとおりであり、本市は、本件土地課題対策費用を合理的な方法により算定の上、これを限度額とする債務負担行為として予算に定めているし、前記第2のとおり、新たな土壤汚染が発見される可能性や土壤汚染対策費用が上振れする可能性も想定されないこと、本件土地課題対策費用に係る本市の負担義務が債務負担行為として予算に定める限度額により規律されること、本市土地関連責任について、その責任範囲等を相当に限定するなど適切にリスク分担を行うこととしていること、また、その実施内容及び費用負担の妥当性を確保し、適切に管理するための枠組み等を構築していくこと等を踏まえれば、本市の負担について、「上昇額すら予測不能」「青天井に増高する」「確実な見通しはない」「基本協定書第19条第4項第4号に規定する地盤条件のすべてが大阪市の責任の対象」などと述べ、本件借地権設定契約や土地所有者責任の合意なるものが違法・不当であるとして、それらの差止め等を求める請求人の主張には根拠がない。

3. 違法性【通知文本文第1 1（2）キ（ウ）】

(1) 現状有姿の取扱いではないこと

- (ア) 請求人は、「大阪市港営事業においては、造成された土地の分譲・貸付については、現状有姿の取り扱いとしており、土地の瑕疵については一切の責任を負担していない」し、かかる取扱いは、「公有企業が独立採算制を採用していること、造成された土地が埋立地であり土地の瑕疵についての責任を無制限に負うことは事業の財政の健全性を損なうおそれがあること、特定の民間企業に限って条件を優遇することは地方公共団体として平等原

則（憲法 14 条）に反することなどから、大阪市港営事業にとっては特に要請される合理的な原則である」ことから、当該原則に反する土地所有者責任の合意が、例外的に許容されるためには「相当な合理性が認められる必要がある」などと主張する（通知文本文 p 20・5～15 行目）。

- (イ) しかしながら、そもそも、所有土地の売却・賃貸（以下「処分等」という。）にあたっての課題解消やリスク回避の方法は、判明している土地の状況や想定される利用態様等の具体的諸事情を踏まえ、また、その時々々の知見や社会・法令等の状況にも照らし、個別に判断されるべきものである。

この点、通知文本文第 3 2 (4)、(18) のとおり、これまでの大阪市港営事業での埋立地の処分等においても、土壌汚染や地中障害物について、本市が、土地の瑕疵担保責任あるいは契約不適合責任を実質的に負担している事例は存在するし、埋立事業を特別会計で管理する他の自治体の埋立地の処分等においても、処分等相手方に生じた土壌汚染対策費用を自治体が負担することとしているケースもあり、上記諸事情や対象となる事業の内容等を踏まえることなく、単純に従前の比較的多くの例で行っている扱いと異なることをもって、合理性がないとか平等原則に反するなどという請求人の主張は誤っている。

しかるに、本市の従前の埋立地の処分等においては、土壌汚染や液状化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という特約を付した上で、一般競争入札による価格競争にて実施することを基本としてきたものである。

他方、本件については、賃貸による利用を条件とし、当該賃料を固定した上で、用途を I R 事業に限定して、民間事業者から I R 事業の提案を求めるスキームとなっており、また、前記第 1 のとおり、通知文本文第 3 2 (5)、(13)、(19) にそれぞれ記載する事情等（大阪 I R の政策的意義、I R 事業用地の利用態様や性状（その判明経緯を含む。）、高度な安心・安全確保の必要性等）を踏まえ、I R 事業用地としての適性確保に係る土地に起因する所有者責任はもとより、大阪 I R 実現の効果や大阪臨海部のまちづくり等の政策的な観点から、本市として本市土地関連責任を負うこととする一方、既述のとおり、当該責任については、責任対象を相当に限定し、対応に係るプロセスも定めるなどしているもので、かかるあり方は、大阪 I R を推進する上での土地所有者と事業者（借主）間におけるリスク分担として相当であり、従前と異なる取扱いとすることはもとより、本市として本市土地関連責任を負うことには、必要かつ十分な事情・理由があり何ら違法・不当はない。

(2) 既に巨額の支出負担を伴うことが予想されていること

- (ア) 請求人は、土地課題対策費（約 790 億円）は、「大阪市港営事業会計にとって財政の健全性に著しい影響を与える負担」であり、本市が、将来の賃料収入（30 年間・880 億円）を引き合いに採算性を主張することは、「極めて楽観的な見通しであり」、「事業からの撤退リスクを適正に評価して」おらず、「土地課題対策費が事業開始前に支出されるものであることを考えると、支出の回収が全くできない場合もありうる」などと主張する（通知文本文 p 20・17～27 行目）。

- (イ) しかしながら、本件土地課題対策費用は、大阪市港営事業会計からの負担となるところ、当該負担に必要な財源については起債を充当し、土地賃貸収入等により償還して

いくこととしており、大阪港湾局では、かような負担による大阪市港営事業会計への影響として、具体的な負担が見込まれている本件土地課題対策費用（当初開業部分）に加えて、夢洲2期・3期の開発においても同様の費用を負担するケースを前提とし、大阪市港営事業会計の長期収支見込みを試算しているが、かかる試算において資金不足は生じない結果となっている。

また、仮に、前提条件となっている収益、事業費、企業債利息などが変動することによって資金収支が悪化し、資金不足に対応する必要がある場合にあっても、一般会計から地方公営企業法第18条の2による長期貸付け（有利子）による対応を軸に調整することとしている。

このように、本件土地課題対策費用（当初開業部分）の負担による大阪市港営事業会計への財政的影響は限定的な範囲に留まるし、万一、大阪市港営事業会計の収支に困難が生じたとしても対処が可能なところであり、これらの点については、夢洲土地造成事業のリスク管理として、本市が行う大規模事業の実施にあたり、本市財政に重大な負担を生じさせないよう、統括的なリスク管理の強化を図るため、外部の有識者の意見又は助言を求めるところを目的として開催される大規模事業リスク管理会議（令和3年12月8日開催）での議論も経ているところである。

- (ウ) また、IR事業は長期の安定的・継続的な運営が前提であり、大阪府・市として、実施方針、大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に関する条例（令和4年大阪府条例第2号）、大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に関する条例（令和4年大阪市条例第26号）等で長期事業としての取組方針を明確化し、事業期間を35年間と長期に設定し、外部有識者による大阪府市IR事業評価委員会の活用も含めたモニタリング、直接協定の締結による金融機関との連携、親会社保証や保証金・違約金の設定などにより、事業プロセス全体を通じたリスクマネジメントを行うなど、事業の継続性を高めるとともに、事業者の確実な事業実施を図るための仕組みを導入することとしている。

他方、IR事業は1兆円超の極めて大規模な投資事業になることから、SPCはもとより、融資金融機関においても、事業及び融資の実施に際しては、事業の確実性・継続性が確実に見込まれることにつき相当慎重な見極めがなされていることはいうまでもなく、さらに、IR事業はプロジェクトファイナンスによる融資を予定しているところ、その返済原資は事業から生み出される収益・キャッシュフローと事業資産に限定されることから、金融機関は、融資判断に際して、需要算定や事業計画の妥当性、事業リスク、下方耐性を含む弾力性等をより慎重に審査・チェックしている。また、仮にリスクが顕在化した場合にあつては、SPCや融資金融機関において、事業継続に必要となる措置又は対策を講じることとしている。

その上で、万一、破綻・撤退等のリスクが顕在化した場合も、大阪府とSPCにあつては、株式譲渡や事業会社変更等により、まずは事業継続をめざすこととしている。

このように、①IR事業は、SPC及び融資金融機関による事業の確実性・継続性が確実に見込まれるとの極めて慎重な判断の下、実施されるものであるし、②IR事業開始後の事業中止リスクについて、現時点で何らかの具体的な懸念が見込まれているわけではなく、③仮にリスクが顕在化した場合においても、大阪府・市、SPC及び融資金融機関はそれぞれ事業継続に必要となる措置又は対策を講じることとしているなど、IR事業は適

切なりスクマネジメントが行われるものとなっており、本市が本件土地課題対策費用の負担を意思決定するに際して、本市にあって、事業期間 35 年間の事業継続を見込むことに不合理な点はない。

- (エ) さらに、基本協定書第 13 条の 2 第 3 項に定めるとおり、本件土地課題対策費用は、「府及び S P C との間において実施協定が締結された後、本件土地の引渡し並びに本件 I R 施設の建設及び整備の着工が行われた場合に、債務負担行為として予算に定めた事項、期間及び限度額の範囲内で、立地協定、事業用定期借地権設定契約又は市及び S P C が別途締結する書面に定める各支払期日において、実施協定が有効に存続していることを条件として、市が合理的に判断する範囲で市によって支払われるもの」であり、かかる規定は、本市が事業継続の蓋然性を確認した上で本件土地課題対策費用を支払うことができるようにする趣旨を含んでおり、また、事業開始前（疑義を避けるため付言すると、事業開始は「本件 I R 施設の開業」を意味しない。）に当該費用が S P C に支払われることもない。
- (オ) このように、負担による影響に係る検討状況に問題はないし、事業継続の確実性のために種々の方策を講じることなどもしているのであり、見通しが杜撰であるとか、破綻の蓋然性を強調する請求人の主張には理由がない。

(3) 土地課題対策費用の負担の増大が見込まれること

- (ア) 請求人は、土地所有者責任の合意は、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ない内容となって」おり、他方で、「大阪市の積算する土地課題対策費は、合理的な積算根拠が明らかにされていない」し、「土壌汚染についての合理的な調査及び当該調査に基づいた汚染除去等の処理費用の積算が行われていない」など、「大阪市自身でさえ最終的な土地課題対策費の予測を立てることができていない」などと述べ、それにも関わらず、土地所有者責任の合意を締結することは、著しく合理性に反するなどと主張する（通知文本文 p 20・35 行目～ p 21・6 行目）。
- (イ) しかしながら、前記 1 で述べたとおり、I R 事業用地に係る責任は適切に限定されており、また、現在、具体的に本市の負担が見込まれている本件土地課題対策費用（当初開業部分）については、前記 2 で述べたとおり、本市は、当該費用を合理的な方法により算定の上、これを限度額とする債務負担行為として予算に定めており、加えて、本件土地課題対策費用に係る本市の負担が債務負担行為として予算に定める限度額により規律されることや、後記（4）のとおり、その実施内容及び費用負担の妥当性を確保し、適切に管理するための枠組み等を構築していくこと等を踏まえれば、本市の負担は適切に管理されるものとなっている。

したがって、「土地所有者責任の合意」なるものが、本市が 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ない内容となっている」などとする請求人主張は誤りである。

(4) 土地課題対策の実施内容を大阪市が直接に管理できないこと

- (ア) 請求人は、基本協定書第 13 条の 2 第 1 項が土地課題対策を S P C が自ら実施するも

のと規定していることにつき、「大阪市は土地課題対策の実施内容を直接管理でき」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大阪市の負担となるおそれ」が強く、「これは大阪市にとっては、極めて不利な条件であり、かような条件で土地所有者責任の合意を締結することは、「著しく合理性に反している」などと主張する（通知文本文p21・7～15行目）。

- (イ) しかしながら、通知文本文第3 2 (27) のとおり、①本件土地課題対策の具体的な内容は、本件IR施設の施設計画・工事計画の内容に応じて一体で計画されるものであるところ、いずれかに変更が生じた場合には連動した対応が必要となる等、これら計画・工事の内容は相互に連動するとともに、②それぞれ大規模となる本件土地課題対策に係る工事（以下「土地課題対策工事」という。）並びに本件IR施設の建設等に係る工事（以下「IR工事」という。）はIR事業用地内で同時期に輻輳し、現場内の安全管理、工程管理、現場監理等が複雑化する中で行われるところ、かような状況下で工事の安全・円滑・適切な施工を確保し、責任を明確化できる工事体制を採る必要があり、工事全体の進め方の観点からは、土地課題対策工事とIR工事について、同一施工主体による一貫施工とすることが必要不可欠である。また、③かような施工とすることで、IR事業用地内で土地課題対策工事とIR工事とを同時期に進めながらも、現場内での個々工事の輻輳を避けた合理的・効率的な工事施工が可能となり、工期短縮の実現や経費の節減を図ることができるとともに、④施設の不具合等将来的に問題が生じた場合においても、その責任所在を明確かつSPCに一元化することが可能となり、本市が本件土地課題対策を実施することとした場合とは異なり、仮に、土地課題対策工事に不備・瑕疵があった場合でも、実施主体として本市がその責任を問われることもない。

このように、本件土地課題対策費用を本市が負担するに際し、本件土地課題対策をSPCが自ら実施するものとした条件は、必要かつ合理的なものであり、これが本市にとって不利な条件になるとはいえないし、むしろ、公民連携して早期開業をめざすという政策目標に沿った全体工期の短縮や土地課題対策等に係る計画・工事の責任所在の明確化等の観点からは、本市の利益は大きいものと思料する。

なお、上記のような事情や前提は、本件土地関連対策すべてに該当するものと考えられる。

- (ウ) しかるに、そうした上で、通知文本文第3 2 (8)、(15)、(21)、(26)、(27) のとおり、実施方針及び募集要項で「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等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。」と規定しているところ、本市は、本件土地課題対策費用すべてについて、かかる規定と同様に取り扱うこととしており、SPCが要した費用を無制限・無条件に負担するものではなく、対応方法等について事前に協議の上、本市の設計・積算基準等により、本市が妥当と認める額を負担するものである。

さらに、本市は、本件土地関連契約において、本件土地課題対策の実施計画に係る事前協議、並びに、本市の負担額認定の考え方や認定手順等を定め、本市の負担額の認定手続きとして、例えば、対策工事の着工の3ヶ月前までに、SPCに対して、設計図書、数量

計算書、積算資料、工事計画図面等資料の提出を義務付け、これらを踏まえて、本市は予定価格の算出等の検討を行い、本市の負担に係る概算予定額の認定を行うこととしている。さらに、対策工事の完了後には、SPCに対して出来形報告書、出来高報告書等の提出を義務付け、これらを踏まえて、本市の最終的な負担額の認定を行うこととしている。

加えて、本市は、本件土地課題対策の実施計画に係る事前協議から本市の負担額の認定までの一連のプロセスにおいては、土地課題対策に係るSPCによる設計・積算、施工監理の内容のチェックについて、知見のある専門業者への外部委託を活用することで、その監理体制も強化することとしている。

また、液状化対策について、大阪府・市は、令和3年12月1日に「IR予定区域等における液状化対策に関する専門家会議」を設置しており、専門的・客観的な立場からの専門家の助言を受けながら、その対策内容等を決定していくこととしている。

以上のとおり、本件土地課題対策費用の負担にかかり、本市は、その実施内容及び費用負担の妥当性を確保し、適切に管理するための枠組み等を構築している。

なお、現時点で対応の必要が具体的に見込まれているわけではないものの、前記1(4)(イ)②埋立材原因の想定外地盤沈下等及び前記同③特定地中埋設物についても、前記同(エ)及び(オ)で述べたとおり、本件土地関連契約において、「あらかじめ協議の上、対策内容(費用を含む。)に合理性があると認められる場合に、本市がその費用を負担する」旨を定めることとしており、負担額の認定プロセスについては、本件土地課題対策費用と同様の枠組み等を基本とし、本市として、その実施内容及び費用負担の妥当性を確保し、適切に管理するための枠組み等の構築できるよう、具体的な対応内容について、SPCとの間で協議しているところである。

- (エ) このように、土地関連対策の実施主体をSPCとすることには必要性・合理性があるし、これによって本市は大きなメリットを享受でき、他方で、SPCが実施する対策について、本市は、その実施内容及び費用負担の妥当性を確保し、適切に管理するための枠組み等も構築していることから、本市にとって「極めて不利な条件である」とか、かような条件で土地所有者責任の合意を締結することは、「著しく合理性に反する」となどという請求人の主張には根拠がない。

(5) 小括

以上のとおり、本件借地権設定契約や土地所有者責任の合意なるものの締結には、地方自治法第2条、地方財政法第4条第1項、地方公営企業法第3条等の違反やその他何らの不当もなく、本件借地権設定契約等の差止め等を求める請求人の主張には根拠がない。

第4 契約締結の相当確実予測性(地方自治法第242条第1項)【通知文本文第1 1(2)キ(エ)】

1. これまで述べたとおり、請求人の主張にはいずれも根拠がないが、もとより、本件監査請求においては、「当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合」であることが前提となるのでこれについて確認しておく。

地方自治法第242条第1項の「当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される

場合」とは、当該行為がなされるおそれが存する場合において、単にその可能性が漠然と存在するということだけでなく、「当該財務会計上の行為にかかわる諸般の事情を総合的に考慮して、当該行為が違法になされる可能性、危険性が相当の確実さをもって、客観的に推測される程度に具体性を備えている場合をいうと解するのが相当（平成12年6月29日福岡高裁判決）」であるとされている（原審は大分地判平成11年9月20日。同旨の裁判例として、東京地判平成5年9月8日、前橋地判平成元年1月31日等。また、文献として、地方自治法逐条解説p1046、司法研修所編・改訂 行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究p366等）。

2. この点、本件土地関連契約の締結に至るには、①現在審査中の本件区域整備計画について、国の審査会での審査を経て国土交通大臣による認定が得られること、②区域認定（IR整備法第9条第11項に基づく国土交通大臣による区域整備計画の認定のことをいう。以下同じ。）が得られた場合であっても、基本協定書第19条第4項に定める前提条件を充足し、或いは同第15条第1項、第16条及び第17条に定める規定により、実施協定書（案）、立地協定書（案）及び事業用定期借地権設定契約書（案）に係る合理的に必要な範囲の修正について、府及び／又は市とSPCの間で協議が整うこと、③実施協定の締結について国土交通大臣の認可が得られること等、達成が必須となる重要な要件が存在している。
3. しかるに、前記2①につき、大阪府・市としては、この間、自ら作成した本件区域整備計画が国土交通大臣の認定を得るに十分な計画となっているとの認識をもって、区域認定を得られることを前提に事業開始に向けた各種準備を進めているが、地方自治法第242条第1項の「相当の確実さをもって予測される場合」の判断基準となる客観性との関係に照らせば、現状は、国において認定可否を判断するための審査が開始されて間もなく（しかも、今回の区域認定審査は本邦初の手続きであることから、区域認定の可否を含む国の審査判断に係る具体的な内容については、高い予見可能性が得られる状況にあるわけではない。）、区域認定を得られるかどうかの相当の確実性を客観的に評価することは容易ではなく、区域認定取得の蓋然性に係る大阪府・市の認識は、あくまで大阪府・市の主観的評価にとどまらざるを得ない側面がある。そうすると、区域認定取得の可能性は、相当の確実さをもって、客観的に推測される程度に具体性を備えているとまではいえない。
4. また、前記2②で触れている基本協定書第19条第4項では、一定条件が充足しない場合におけるSPCの解除権を定めているところ、大阪府・市及びSPCはともに、当該前提条件が将来充足し、事業を実施することについて強い意志及び期待を有し、事業実施に向けた各種準備を進めてはいるものの、現時点では、必ずしも当該前提条件が充足するか否かを確定的に示すことができる状況にあるわけではない。そして、大阪府及びSPCの間で行われる実施協定の締結並びに前記2③の当該締結に必要となる国土交通大臣の認可は、いずれも本市が権限を有しない行為であるところ、本件請求の対象となる財務会計上の行為である本件土地関連契約の締結は、これらがその前提要件となっている。そうすると、本件土地関連契約の締結の可能性については、相当の確実さをもって、客観的に推測される程度に具体性を備えているとはいえない。

5. 以上のとおり、本件土地関連契約の締結の前提となる区域認定はもとより、加えて実施協定の締結がなされることの蓋然性については、これらを客観的に示す具体的証拠が現時点で存在するわけではなく、相当の確実さをもって、客観的に推測される程度に具体性を備えているとまではいえない。そうすると、当然、本件土地関連契約の締結の可能性についても、同様の評価とならざるを得ず、「当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合」には該当しない。加えて、本件土地関連契約の締結によって本市が土地課題対策費用（当初開業部分）の負担債務を負うことについて、本市は、債務負担行為に係る市会の議決を得るとともに、実施方針の作成、事業者公募・選定、区域整備計画の作成、認定申請その他の地方自治法及びIR整備法等に定める所定の手続き等を適法に履践しており、また、前記第3で述べたとおり本件土地関連契約の内容も適当であって、これら手続きの過程や判断において何ら違法・不当はなく、もとより、本件土地関連契約の違法・不当やそれによる危険性に係る請求人の主張には具体的根拠及び合理性がなく、当該契約等が違法になされる可能性や危険性が相当の確実さをもって、客観的に推測される程度に具体性を備えているとは到底いえない。

したがって、本件請求は却下されるべきである。

第5 暫定的停止勧告（地方自治法第242条第4項）【通知文本文第1 1（2）ク】

1. 請求人は、暫定的な停止勧告の必要についても主張する（通知文本文 p21・25 行目～p32 行目）ので、この点も確認しておく。

地方自治法第242条第4項に定める暫定的な停止勧告制度は、「違法な財務会計行為を、行政内部の判断により迅速に是正しようとする住民監査請求制度の趣旨に照らすと、住民監査請求がなされた段階で違法と思料するに足る相当な理由がある財務会計行為が行われることが相当の確実さをもって予測されると認められる場合には、監査結果が確定するまで当該財務会計行為を停止することが望ましいと考えられることから、一定の要件のもと、監査委員が暫定的な停止の勧告をすることができることとしたものである。」と解されている（地方自治法逐条解説 p1049）。また、「この措置は、暫定的とは云え、財務会計行為の停止という行政活動に重大な影響を与えるものであることから、当該行為の違法性に係るものに限られ、『当該行為が違法であると思料するに足る相当な理由があり、当該行為により当該普通地方公共団体に生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要がある』…と認められるとき』」とされ、「『相当な理由』とは社会通念上客観的にみて合理的な場合をいい、…相当程度具体的な証拠に基づいて違法であることが疎明されることは必要であると解される。」とされている（地方自治法逐条解説 p1049）。

2. この点、暫定的停止勧告制度は、監査結果が確定する以前の暫定的措置であり、監査手続が終了するまでの間、当該行為を停止すべきことを勧告することができるものであるところ、本件監査請求においては、監査手続が終了するまでの間に、本件土地関連契約が締結される段階に至らないことは、後記一連のプロセスからして明らかであるから、停止勧告を行う必要がないことは明らかである。

3. それを措いても、そもそも、「当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合」に該当しないのは前記第4のとおりである。

また、これも前記第2及び3で述べるとおり、本市における手続きの過程や判断において何ら違法はなく、同じく、前記第3で述べるとおり、本市の土地所有者責任の合意が違法であるとの請求人の主張には根拠及び合理性がないのであって、具体的な証拠に基づき違法であることが疎明されているものではないし、同じく、費用の負担に伴う本市への影響については前記第3の3(2)のとおり適正に評価・検討されており、事業継続への各種の方策も講じられている上、債務負担行為の議決で想定している事象を超える事態は現状見込まれておらず、「回復の困難な損害」の蓋然性も認められない。

加えて(そもそも「当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合」に該当しないのは前記第4のとおりであるが)、令和4年4月28日を申請期限とする区域整備計画の認定申請については、現在、認定審査が開始されたばかりであるところ、①今後、区域認定が行われるまでには一定期間を要すると見込まれるとともに、②認定後においても、基本協定書第19条第4項に基づき区域認定日から30日以内を判断基準日、当該日から60日以内を判断日とするSPCによる前提条件の充足判断、③当該判断を踏まえた、実施協定の締結に係る国土交通大臣の認可手続き、④認可後の大阪府及びSPCでの当該締結手続き等にも一定期間を要するところ、これらプロセスは前段手続きを要件として段階的に進められるものであるから、少なくとも現時点において暫定的な停止をする緊急の必要があるとはいえない。

よって、本件請求について、地方自治法第242条第4項を適用する余地はない。

第6 結論

上記の次第で、請求人の主張にはいずれも理由がなく、また暫定的停止勧告を行う前提も必要もないから、本件監査請求については却下又は棄却されたい。

【参考（法令等〔抜粋〕）】

1 特定複合観光施設区域整備法（平成30年法律第80号）

（実施方針）

第6条 都道府県等（都道府県又は指定都市（地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の19第1項に規定する指定都市をいい、当該指定都市の区域に特定複合観光施設区域を整備しようとする区域の全部を包含するものに限る。）をいう。以下この節において同じ。）は、特定複合観光施設区域を整備しようとするときは、第8条第1項の規定による選定に先立ち、基本方針に即して、当該特定複合観光施設区域の整備の実施に関する方針（以下この節において「実施方針」という。）を定めなければならない。

2 実施方針には、次に掲げる事項を定めるものとする。

- （1）当該特定複合観光施設区域の整備の意義及び目標に関する事項
- （2）当該特定複合観光施設区域を整備しようとする区域の位置及び規模に関する事項
- （3）当該特定複合観光施設を構成する施設の種類、機能及び規模に関する事項並びに設置運営事業等に関する事項
- （4）設置運営事業等を行おうとする民間事業者の募集及び選定に関する事項
- （5）設置運営事業等の円滑かつ確実な実施の確保に関する事項
- （6）カジノ事業の収益を活用して地域の創意工夫及び民間の活力を生かした当該特定複合観光施設区域の整備を推進することにより我が国において国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現するための施策及び措置に関する事項
- （7）カジノ施設の設置及び運営に伴う有害な影響の排除を適切に行うために必要な施策及び措置に関する事項

3～7 略

（中略）

（民間事業者の選定）

第8条 都道府県等は、実施方針に即して、次条第1項の規定により同項に規定する区域整備計画を共同して作成し国土交通大臣の認定を申請する民間事業者を公募の方法により選定するものとする。

2 略

（区域整備計画の認定）

第9条 都道府県等は、設置運営事業等を行おうとする民間事業者と共同して、基本方針及び実施方針に即して、特定複合観光施設区域の整備に関する計画（以下「区域整備計画」という。）を作成し、国土交通大臣の認定を申請することができる。この場合において、当該民間事業者がまだ設立されていないときは、発起人その他の当該民間事業者を設立しようとする者と区域整備計画を共同して作成し国土交通大臣の認定を申請するものとする。

2 区域整備計画には、国土交通省令で定めるところにより、次に掲げる事項を定めるものとする。

- (1) 区域整備計画の意義及び目標に関する事項
 - (2) 特定複合観光施設区域を整備しようとする区域の位置及び規模に関する事項
 - (3) 設置運営事業者等の名称及び住所並びに代表者の氏名
 - (4) 特定複合観光施設を構成する施設の種類、機能及び規模に関する事項並びに設置運営事業等及び設置運営事業者等に関する事項その他の設置運営事業等の基本となる事項に関する計画（以下この章において「事業基本計画」という。）
 - (5) 前各号に掲げるもののほか、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する施策及び措置に関する事項
 - (6) ～ (10) 、 3 ～ 6 略
- 7 都道府県等は、区域整備計画を作成しようとするときは、公聴会の開催その他の住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない。
- 8 都道府県等は、第1項の規定による申請をしようとするときは、その議会の議決を経なければならない。
- 9 前項の場合において、当該都道府県等が都道府県であるときは、当該都道府県は、あらかじめ、当該特定複合観光施設区域を整備しようとする区域をその区域を含む市町村及び特別区の同意を得なければならない。この場合において、当該同意については、地方自治法第96条第2項の規定の適用を妨げない。
- 10 第1項の規定による申請は、基本方針の公表後の政令で定める期間内にしなければならない。
- 11～14 略
- (以下略)

2 特定複合観光施設区域整備法第9条第10項の期間を定める政令（令和2年政令第365号）

特定複合観光施設区域整備法第9条第10項の政令で定める期間は、令和3年10月1日から令和4年4月28日までとする。

3 土壌汚染対策法（平成14年法律第53号）

(要措置区域の指定等)

第6条 都道府県知事は、土地が次の各号のいずれにも該当すると認める場合には、当該土地の区域を、その土地が特定有害物質によって汚染されており、当該汚染による人の健康に係る被害を防止するため当該汚染の除去、当該汚染の拡散の防止その他の措置（以下「汚染の除去等の措置」という。）を講ずることが必要な区域として指定するものとする。

- (1) 土壌汚染状況調査の結果、当該土地の土壌の特定有害物質による汚染状態が環境省令で定める基準に適合しないこと。
- (2) 土壌の特定有害物質による汚染により、人の健康に係る被害が生じ、又は生ずるおそれがあるものとして政令で定める基準に該当すること。

2～5 略

(中略)

(形質変更時要届出区域の指定等)

第11条 都道府県知事は、土地が第6条第1項第1号に該当し、同項第2号に該当しないと認める場合には、当該土地の区域を、その土地が特定有害物質によって汚染されており、当該土地の形質の変更をしようとするときの届出をしなければならない区域として指定するものとする。

2～4 略

(以下略)