

大 監 第 57 号

平成 26 年 11 月 26 日

大阪市監査委員	貴 納 順 二
同	阪 井 千鶴子
同	石 原 信 幸
同	松 崎 孔

### 住民監査請求に係る監査の結果について（通知）

平成26年9月29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係る監査の結果を同条第4項の規定により次のとおり通知します。

#### 記

#### 第1 請求の受付

##### 1 請求の要旨

大阪市浪速区の、フェスティバルゲート跡地開発は事業主体のパチンコチェーン「マルハン」が計画を見直し、最初の計画であったボウリング場などの娯楽施設建設を早々に取り下げ、次に計画した韓流テーマパーク計画も白紙にし、挙句の果てには、当初は禁じられていた、風俗営業のパチンコ店を含む商業施設の建設をすと言い出した。

大阪市とマルハンとの土地売買契約時では、地元住人の意向をうけ5年以内の事業開始とともに、5年間はパチンコ店などの風俗営業は禁止することをとりきめていたが、5年を経過した途端にマルハンは主力本業であるパチンコ店開設に走った。

大阪市との契約では、5年以内に何らかの施設を建てなければ、違約金を課すこととなっていた事は、明白な事実であった。

しかし、大阪市側は442,167,470円の違約金を請求せず、マルハンが求める異例な計画変更を受け入れ、契約不履行の灰色企業から違約金の代わりに1億円の寄付金と、3,600万円の地域協力金で手仕舞いした。

また、橋下市長も記者会見の場において、テーマパークへの計画をずるずると認めてしまい、見通しがあまかった。市の失敗だとコメントしている。

大阪市交通局並びに市戦略会議は、原契約に基づく違約金の請求をマルハンに行い、

1 億円の寄付金を直ちに返却するよう求める。

上記の通り、地方自治法第 242 条 1 項の規定により、別紙事実証明書を添付の上、必要な措置を請求する。

(監査委員注記：請求の要旨は要点を記載し、事実証明書の内容は省略した。)

## 2 請求の受理

本件請求は、交通局が、当初の契約では5年間はパチンコ店などの風俗営業は禁止するとともに5年以内に何らかの施設を建てなければ、違約金を課すこととなっていたにもかかわらず、大阪市側は違約金を請求せず、異例な計画変更を受け入れ契約したことが、違法不当な契約の締結にあたるとしてなされたものと解され、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

交通局が、当初5年間禁止された施設の建設を認め、かつ開業期限の延長を認めて結果として違約金の発生時期をも遅らせる内容の変更契約を締結したことが、違法不当な契約の締結にあたるかどうか。

### 2 請求人の証拠の提出及び陳述

法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して、平成26年10月22日に新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

請求人からは、新たな証拠の提出はなかった。

請求人からの請求書の要旨を補足する陳述の内容は、次のとおりである。

- ・マルハンはボウリングや韓流の施設を計画していたにもかかわらず、5日前になって延長を申し出たのは不合理である。はじめから、パチンコ店を開業することありきで流れを作っていたのではないか。

### 3 監査対象局の陳述等（15頁に詳述）

交通局を監査対象局とし、平成26年11月5日に交通局長並びに関係職員より陳述等を聴取した。

## 第3 監査の結果

### 1 事実関係の確認

- (1) もとフェスティバルゲート跡地の位置等

交通局霞町車庫跡地（もとフェスティバルゲート跡地。以下「本件土地」という。）の位置等は次のとおりである。

ア 所在地 大阪市浪速区恵美須東3丁目2番31、39、40～44、48

イ 地積 14303.12㎡

(2) 本件土地に係る経過等

本件土地に係る主な不動産活用計画（以下「計画」という。）、契約内容等は次のとおりである。

ア 土地信託事業計画提案競技募集要項

平成元年5月に作成された土地信託事業計画提案競技募集要項では、本件土地及び周辺地区は都心機能の拡大に対応する地区として、立地条件に見合った土地の高度利用が求められており、地域住民も、対象地の開発が拠点開発効果を生み出し、地域の活性化・復興が促進されることを願っている。本提案競技は資産の有効活用を図るとともに、地域の振興・発展に資する開発を目指して実施するものであり、当該地区に最もふさわしい、かつ実現性の高い提案を求めようとするものであるとされている。

イ 土地信託契約締結、開業

平成3年3月に受託銀行と土地信託契約が締結された後、平成9年7月に信託施設（フェスティバルゲート）として開業した。

ウ 信託契約解除、事業計画

平成16年3月に約380億円の債務について、受託銀行が180億円の解決金を支払う旨等の調停案を受諾し、調停が成立した。その後、同年9月に信託契約が解除された。

また、新事業者と事業計画を立てたものの平成17年7月に断念することとなった。

なお、平成20年2月の条件付一般競争入札により別の事業者が26億円で落札したが、最終的に同年5月に基本協定を解除し、同事業者が違約金の支払い（約8億1千万円）に応じなかったため、同年9月に違約金請求訴訟を提起し、平成23年2月に交通局の勝訴が確定した。

エ 要望書（平成19年9月）

平成19年9月に新世界町会連合会々長兼新世界連合振興町会々長及び恵美連合振興町会々長が交通局長あてに提出した要望書の主な内容は次のとおりである。

霞町開発プロジェクト開始から10年が経ち、当初のコンセプトにある『「地域活性化拠点の創出、新世界・天王寺動物園等と結ぶ回遊ネットワークの形成、地域のシンボルとなり市民に親しまれる都市景観づくり」に留意し地域の振興発展にインパクトを与える』という目的が実を結びつつあるものと感じている。

これらのことから、フェスティバルゲート売却の方針を検討する際には地域振興・発展を目的に打ち出された当初のコンセプトを遵守・推進することを第一に考え、下記内容を踏まえ売却方法を決定して頂くよう強く要望する。

- ・地域に賑わいをもたらす企業である事
- ・地域と協調関係を持てる企業である事
- ・閉鎖することがあってもその期間を最短にする事
- ・通天閣の眺望の妨げにならないよう配慮願いたい事

オ 条件付一般競争入札による市有不動産の売払い「フェスティバルゲート」実施要領（平成20年10月）

平成20年10月に交通局が公表した条件付一般競争入札実施要領の主な内容は次のとおりである。

(ア) 不動産活用の主な条件

A 不動産活用計画の遵守

不動産の活用にあたっては、以下のすべての条件を満たした計画を作成し、それに基づき、本市との契約締結の日から起算して5年を経過する日までの期間内について、誠実に事業を行わなければならない。

- (a) 賑わいや地域コミュニティを促進する機能を有すること
- (b) 施設封鎖期間を短期とすること
- (c) 地域社会との共存共栄に配慮すること
- (d) 周辺地域の環境に十分配慮すること
- (e) 通天閣を含めた地域の景観に配慮すること
- (f) 地下鉄動物園前駅、JR新今宮駅から通天閣側道路への通行機能を確保すること
- (g) 一時利用的（暫定的）なものでないこと

B 禁止する用途

本市との契約締結の日から起算して5年を経過する日までの期間内について、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律（昭和23年法律第122号）第2条第1項に規定する風俗営業、同条第5項に規定する性風俗関連特殊営業その他これらに類する業及びこれらの業の利便を図るための用途に供することはできない。

カ 不動産活用計画書（平成21年1月5日）

平成21年1月5日に株式会社マルハン（以下「マルハン」という。）が交通局長あてに提出した入札参加申込書に添付された計画の主な内容は次のとおりである。

(ア) 活用目的

より多くの人を街へと導き、訪れた人には快適で楽しい生活を、そして街を支える方にはより高い利益を創造すること。

(イ) 事業の具体的説明

巨大ボウリング場、シミュレーションゴルフ、カラオケ等のレジャー施設を事業展開する予定である。

キ 条件付一般競争入札実施（平成21年1月30日）

平成21年1月30日に入札を実施し、マルハンが14億2千万円で落札した。

ク 不動産売買契約書（平成21年3月17日）

平成21年3月13日付けで、「不動産売買契約等の締結について（フェスティバルゲート）」が起案され、地方公営企業法（昭和27年法律第292号）第8条、第9条第1項第8号により、管理者（交通局長）が決裁し、交通局とマルハンが平成21年3月17日付けで不動産売買契約（以下「原契約」という。）を締結した。その主な内容は、次のとおりである。

(ア) 第1条（売買土地及び建物）

交通局は、土地及び建物を、現状有姿のままマルハンに売り渡し、マルハンは、所在及び地積等を確認して交通局から買い受ける。

マルハンは、本件土地及び建物が公有財産であることを十分に認識し、将来にわたり、地域の振興・発展に寄与できるよう努力するものとする。

(イ) 第2条（売買代金）

売買代金は、金1,473,891,566円（消費税及び地方消費税相当額を含む）とする。

(ウ) 第12条（不動産活用計画の履行）

マルハンは、本契約締結の日から起算して5年を経過する日までの期間内においては、次の各号を遵守し、マルハンが入札参加申込みの際して交通局に提出した不動産活用計画書に基づき、事業を履行しなければならない。

A 賑わいや地域コミュニティを促進する機能を有すること。

B 施設封鎖期間を短期とすること。

C 地域社会との共存共栄に配慮すること。

D 周辺地域の環境に十分配慮すること。

E 通天閣を含めた地域の景観に配慮すること。

F 地下鉄動物園前駅、JR新今宮駅から通天閣側道路への通行機能を確保すること。

G 一時利用的（暫定的）なものでないこと。

(エ) 第13条（禁止用途）

マルハンは、本契約締結の日から起算して5年を経過する日までの期間内

について、本件土地及び建物を風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律第2条第1項に規定する風俗営業、同条第5項に規定する性風俗関連特殊営業その他これらに類する業及びこれらの業の利便を図るための用に供してはならない。

(オ) 第16条（転売制限等）

マルハンは、第三者に所有権を移転し、又は権利を設定する場合には、第12条、第13条等の義務を書面により承継させ、当該第三者に対して当該義務を履行させなければならない。

(カ) 第17条（違約金）

マルハンは、第12条第1項、第13条等に定める義務に違反したときは、それぞれ、売買代金の3割（円未満切上げ）金442,167,470円を違約金として、交通局に支払わなければならない。

ケ 遅延理由書①（平成22年11月15日）

マルハンは、平成22年10月末に基本設計を提出するとしていたが、平成22年11月15日に交通局あてに遅延理由書を提出した。その主な内容は、次のとおりである。

- ・ボウリング事業は、全国的に低迷し、フェスティバルゲート周辺でボウリング事業の需要が極端に悪化するなどの状況は、平成21年1月30日の入札時点で、到底想定できるものではなかった。
- ・テナント運営の依頼に300社以上に声を掛けたが、核となるテナントが決まらず、困難を極めている。
- ・当初計画内容を変更しても、入札及び契約の条件であった不動産活用の各条件については、その全てを遵守し、施設全体を当初予定の平成25年6月末までに開業するよう尽力する。

本遅延理由書の提出を受け、平成22年12月9日に交通局からマルハンあてに文書を提出した。その主な内容は、次のとおりである。

計画の変更、それに伴う基本設計書の提出期限延長の申し出がなされたことは遺憾である。現在の経済事情については理解するが、速やかに計画、基本設計書の提出を要請する。

また、マルハンは、遅延理由書とともに投資と売上見込の想定表等を添付していた。

なお、交通局によると、局は平成22年11月にマルハンから300社を超える会社名、返答、回答内容等を記載した書面を受け取っている。

コ 遅延理由書②（平成23年3月17日）

マルハンは、平成23年2月末までに計画を提出するとしていたが、平成23年

3月17日に交通局あてに遅延理由書を提出した。その主な内容は、次のとおりである。

- ・当初計画のボウリング事業を断念することも視野に入れ、以前に出店依頼した300社以上の企業に対し、再度、出店の打診をしたが、未だ景気回復の兆しが認められない経済環境の下、出店に意欲的な企業が現れず、テナント誘致が極めて困難な状況に直面している。
- ・施設全体の開業を当初予定の平成25年6月末を目処に実現できるよう尽力するので、今しばらく、計画の提出を待って頂きたい。

本遅延理由書の提出を受け、平成23年3月28日に交通局からマルハンあてに、文書を提出した。その主な内容は、次のとおりである。

再度、提出期限延長に関する申し出がなされたことは極めて遺憾で、何ら計画の作成が進捗していない。貴社は、全責任を持って当初の計画どおり平成25年6月にはオープンしてもらう必要がある、今後の推移によっては、ボウリング・シミュレーションゴルフ・次世代型カラオケといった当初の事業計画の実行も視野に入れてもらわなければならない事態が生じるかもしれない。これまで以上に創意工夫の上、早急に計画、基本設計書の提出を強く要請する。

#### サ 遅延理由書③（平成24年1月16日）

マルハンは、平成24年1月16日に交通局あてに遅延理由書を提出した。その主な内容は、次のとおりである。

- ・東日本大震災の影響もあり、核となるテナントを確保できないため、自社で何か新しい事業をできないか検討に入っており、遅くとも平成24年3月末までには、計画を提出できるよう鋭意努力する。
- ・施設全体の開業を当初想定の平成25年6月末に実現できない可能性があるが、不動産活用の各条件についてその全てを遵守するよう尽力するので、今しばらく、計画の提出を待って頂きたい。

本遅延理由書の提出を受け、平成24年2月2日に交通局からマルハンあてに、文書を提出した。その主な内容は、次のとおりである。

度重なる提出期限延長に関する申し出がなされたことは誠に遺憾で、本件入札が、早期に地域の振興・発展に寄与できるよう、他の一般競争入札とは異なり、特に条件付きで実施されたというその意義を十分理解し、7つの不動産活用条件を満たす事業を実施することが必須であることを改めて認識し、平成25年6月のオープン実現に向けて、より迅速・適切に対応する必要があるため、これ以上の期限延長は認められない。

これまで以上に創意工夫の上、7つの不動産活用条件を満たした事業計画の策定及びテナントの募集について、不断の努力を傾注し、早急に計画を提出する

とともに、引き続き、基本設計書についても提出するよう強く要請する。

シ 不動産活用計画書（平成24年3月28日）

平成24年3月28日にマルハンから交通局あてに、韓流をテーマとした商業施設の1棟案（施設と駐車場が一体）及び2棟案（施設と駐車場が別棟）の計画の変更案が2案提出された。

計画の主な内容は次のとおりである。

(ア) 活用目的

韓流をテーマとした商業施設を計画し、地域コミュニティの活性化が図られることを企図するとともに、日韓、ひいてはアジア文化交流の場を創造する。

(イ) 事業の具体的説明

1階を韓流スーパー、飲食店街及びコンビニとし、2階に韓流テーマパーク（物販・飲食・サービス・シアター）等を想定している。

なお、交通局によると、局は平成24年6月にマルハンから1棟案及び2棟案の事業収支シミュレーション等を記載した書面を受け取っている。

ス 不動産活用計画（平成24年9月13日）

平成24年9月13日にマルハンから交通局あてに、1棟案の計画に決定した旨の通知がなされた。

セ 不動産活用計画（再提出分）の承認通知、覚書（平成24年10月25日）

平成24年10月25日に交通局からマルハンあてに、同年9月13日付けでマルハンの計画として決定された1棟案について、不動産活用提案条件に適合すると認められる旨が通知され、そこには、当初計画では開業時期が平成25年6月とされていたところ、平成26年3月と当初計画より大幅に開業時期が遅延していることは誠に遺憾であると記されている。

また、同日付けで、マルハンが平成24年3月28日付けで交通局に提出した計画に変更し、その他は原契約の各条項の定めによることとする覚書が交通局とマルハンの間で締結された。

ソ 不動産活用計画変更（平成25年2月22日）

平成25年2月22日にマルハンから交通局あてに、平成24年10月25日に交通局が適合するとして計画を2棟案に変更するという通知がなされた。

その理由は、計画を深度化したところ、車両乗入に関する警察協議等の各行政協議に期間を要することが判明したことから、それらに柔軟に対応し、また、賑わいや地域コミュニティを促進させる施設を計画期間までに開業するために、計画を2棟分に変更する必要があるためとされていた。

タ 不動産活用計画（再提出分の変更）の承認通知、覚書（平成25年3月12日）

平成25年3月12日に交通局からマルハンあてに、通知がなされた。その主な内容は、次のとおりである。

マルハンでは当初事業計画を変更するに当たり十分時間をかけていることからすれば、事前に調査・考慮の上、計画策定すべきものであり、交通局としては誠に遺憾であるが、マルハンから申出のあった2棟分への変更は、不動産活用提案条件に適合すると認められ、また、計画期間内での開業ということを斟酌すると、やむを得ないものと判断する次第である。

今般の計画変更により不要な時間を費やしスケジュールがよりタイトなものになっていることを十分認識の上、スピード感をもって事業に取り組み、早期に建築・開業するよう、強く要請する。

また、同日付けで、マルハンが平成24年3月28日付で交通局に提出した計画（2棟分）に変更し、その他は、平成24年10月25日付けの覚書が失効すること及び原契約の各条項の定めによることとする覚書が交通局とマルハンの間で締結された。

#### チ 大規模建築物の建設計画の事前協議申出書（平成25年6月12日）

平成25年6月12日にマルハンが、本市あてに大規模建築物の建設計画の事前協議申出書を提出していた。建築物の用途には、展示場、飲食店、物品販売業を営む店舗、集会場と記載されていた。

#### ツ プレス発表（平成25年7月9日）

平成25年7月9日にマルハンが、韓流をテーマとした商業施設の開業時期を平成26年秋頃として、プレス発表を行った。

プレス発表内容について、交通局とマルハンは協議を行っていたものの、交通局より事業履行期間延長の承認を得ずに、マルハンはプレス発表を行った。その後、交通局は、マルハンに事業履行期間の延長について早急に提出するよう求めていた。

なお、交通局によると、局は平成25年5月にマルハンから70社を超える会社名、面談者等を記載した書面（韓流テーマプロジェクトの出店表明申込アプローチリスト）を受け取っていたとのことである。

#### テ 交通局経営会議（平成25年8月2日）

交通局長ほか関係職員が出席し、交通局経営会議が開催された。マルハンからの開業時期が平成26年秋になるとの申し出があったことを受け、交通局は、開業スケジュール及び事業計画については、地元の理解を得ることが出来れば、所期の目的を達したと言えるので、違約金や買戻しの請求は行わないこと、違約金を徴取すればマルハンの施設内容に制限がかけられず、パチンコ業のみとなるおそれもあること、また、風俗営業法関連の禁止期間を延長する一部変更契約を締結

していくことの対応が議論された。しかし、変更契約書案や地元要望書などの判断材料が不足していたため、承認には至らなかった。

その後（平成25年8月下旬）、新世界連合振興町会会長及び新世界町会連合会会長から交通局長あてに提出された要望書の主な内容は次のとおりである。

地元としては、事業案について、スケジュールを含め理解するので、交通局も地元の意向を十分考慮の上、マルハンの事業計画等について判断いただくよう強く要望する。

#### ト パチンコ店について（平成26年2月）

交通局によると、マルハンから平成26年2月にパチンコ店が入居する可能性について口頭で交通局担当者に打診され（関係局陳述では1月と回答している。）、担当者から交通局長には平成26年2月に報告し、交通局長から市長には同時期に報告しているとのことである。

なお、これらの打診、報告の経緯については、交通局から資料が提出されず確認できなかった。

#### ナ 市幹部との意見交換（平成26年2月20日）

平成26年2月20日に京極副市長、浪速区長、契約管財局長、交通局長等が意見交換を行い、本件土地についての方向性としては、地元の期待を受け早期の施設建設が最も重要であり、1年以内の完成を期限とし、守られなければ違約金を加算して徴収することと意見が一致した。

#### ニ 不動産活用計画の変更及び事業履行期間の延長（平成26年3月12日）

平成26年3月12日にマルハンから交通局に計画の変更及び事業履行期間延長の申入れがなされた。

そこには、マルハンが交通局に対して初めて正式に韓流事業の計画案を提出した平成24年9月13日時点で、日本国内では、一頃に比べて若干の陰りは認められたものの韓流ブーム自体は存続しており、採算は見込まれ、各種行政機関との協議やテナント誘致を重ね、韓流事業の実現に邁進していたが、その後の日韓関係の悪化（平成24年8月の前大統領の竹島上陸、平成25年2月現大統領の就任後の辛辣な日本批判、過熱するヘイトスピーチ等）により現時点で改善の兆しが全く望めなくなり、現計画に基づく韓流事業は、事業として経済的にも社会的にも成り立ち得ないことから、やむを得ず、現計画を変更させて頂きたい旨記載されていた。

また、平成25年7月9日のプレス発表に先立ち、書面にて、貴局より、事業履行期間延長の承認を得なければならなかったところ、プレス発表の時点で、貴局よりご理解を頂いているものと軽率にも判断し、また、その後も韓流事業の実施の見極めが出来なかったことなどから、これまで本願いの提出が遅れたことを

お詫びする旨記載されていた。

また、マルハンは、不動産売買契約の事業履行期間以外の条項及び同契約の本旨を遵守させて頂くことを前提に、韓流事業とは異なる事業を基軸として、平成27年3月末を目途に、開業を目指し、その事業では、大阪市内の連続性のある商業スポットとして、新世界地区を含む大阪市内における賑わいを創出すると共に、継続的な施設開発に努めるので、交通局は、現計画の変更及び不動産売買契約書第12条における事業履行期間の一定期間の延長を承認頂きたい旨記載されていた。

ヌ 不動産売買契約書の延長契約書（平成26年3月14日）

平成26年3月14日に不動産売買契約書の延長契約書が交通局とマルハンの間で締結された。

そこには、原契約第12条第1項の「本契約締結の日から起算して5年を経過する日までの期間内においては」を「平成26年4月16日までの期間内においては」に変更するとされていた。

ネ 不動産活用計画書（平成26年3月28日）

平成26年3月28日にマルハンから交通局あてに、施設構成を量販店、コンビニ、飲食店等とした商業施設の計画が提出された。同計画には施設構成にパチンコという記載はなく、交通局は口頭でパチンコ店舗が入る旨の報告を受けていた。計画の主な内容は次のとおりである。

(ア) 活用目的

活用目的は、笑顔と興奮を創出する楽しさの拠点であること、人々の交流で地域活性化を図るコミュニケーションの拠点であること、誰でも憩えるようなおいの場を提供し、新しい賑わいを積極的に誘発する施設として地域全体の活性化に寄与する。

(イ) 事業の具体的説明

来訪者を通天閣界限へと迎えるシティゲート、通天閣界限と駅をつなぐ動線、レストランと商業施設（量販店、コンビニ、飲食店）とする。

ノ 戦略会議前の市長事前説明（平成26年4月14日）

事前説明資料には、交通局は、約4.4億の違約金を請求することも選択肢としてあり得ることを記載しているが、最終的には、契約（履行期限）を1年延長するとともに、その分違約金を積み増し、マルハンに地元への貢献策を示すように要請する方策が妥当と判断している旨記載されている。

なお、上記ナに記載の平成26年2月に市幹部との意見交換が行われた旨も記載されている。

ハ 不動産売買契約書の延長契約書（平成26年4月16日）

平成26年4月16日に不動産売買契約書の延長契約書が交通局とマルハンの間で締結された。

そこには、原契約第12条第1項中の「平成26年4月16日」を「平成26年5月16日」に変更するとされていた。

ヒ 戦略会議前の市長事前説明②（平成26年5月2日）

平成26年5月2日に本件について戦略会議の市長事前説明が行われ、その際の交通局作成の資料には、マルハンから平成26年3月28日付けで本市に提出された計画内容として、施設構成は、量販店、パチンコ、コンビニ、飲食店であると記載されていた（ただし、上記マルハンの計画にはパチンコという文字の記載はなく、パチンコ店が入ることは口頭報告であった）。

また、同資料には、地域に対する協力の方策として、3,600万円を上限としてマルハンが費用負担すること、浪速区区政推進基金にマルハンが1億円の寄附を行うことが記載されていた。

なお、交通局から提出された資料からは、パチンコ店が入った施設が建設されることとなった経緯や地域協力金3,600万円及び寄附金1億円と合意に至った経緯については確認できなかった。

フ 戦略会議（平成26年5月7日）

平成26年5月7日に本件について本市戦略会議が開催され、その際の資料は、平成26年5月2日の市長事前説明と同様の資料が使用された。

また、戦略会議の要旨は、次のとおりである。

(ア) 出席者（14名）

橋下市長、村上副市長、京極副市長、市政改革室長、人事室長、浪速区長、西淀川区長、住吉区長、政策企画室長、総務局長、市民局長、財政局長、都市計画局長、交通局長

(イ) 会議要旨

本件土地の売却先への対応について、平成27年3月31日までの施設開業や、浪速区が指定する協議会への参加と地域振興策への協力などを条件に、平成27年3月31日まで事業履行期限の延長を認め、変更契約を締結する内容で相手方と交渉を行うことを決定した。

なお、大阪市戦略会議設置規程では、市政運営の基本方針、重要施策その他の市政の重要事項について、都市経営の観点から迅速かつ戦略的に決定し、市政を総合的かつ効率的に推進するため、大阪市戦略会議を置くとされ、戦略会議の所掌事務は、市政運営の基本方針の決定に関する事、重要施策その他の市政の重要事項に関する事等とされている。

へ 本件土地の売却先への対応についての市長決裁（平成26年5月13日）

平成26年5月7日の戦略会議で承認した本件土地の不動産売買契約書の一部変更契約書案の内容から変更する旨の市長決裁を平成26年5月13日に得ていた。その主な変更内容は、開業する施設に、原契約第13条第1項（風俗営業の規制）が約定期間の経過により、適用されないことの確認や地域に対する協力金及び本市への寄附金を違約金から差し引くことの確認である。

ホ 不動産売買契約書の一部変更契約書（平成26年5月14日）

平成26年5月14日付けで、「不動産売買契約書の一部変更契約書の締結について」が起案され、地方公営企業法第8条、第9条第1項第8号により、管理者（交通局長）が決裁し、交通局とマルハンが平成26年5月14日付けで不動産売買契約書の一部変更契約書（以下「変更契約」という。）を締結した。

その主な内容は、次のとおりである。

(ア) 第1条（原契約後の事情）

交通局とマルハンは、原契約締結後、本件建物についてマルハンが解体を行い、平成24年6月6日に建物滅失登記を了したことを確認している。

(イ) 第2条（施設の開業時期）

マルハンは、平成26年3月28日付けで交通局に提出した不動産活用計画書に基づき、行政上の手続きを全て経たうえで、平成27年3月31日までに、本件土地上に施設を完成し、かつ、施設を開業しなければならない。但し、開業する施設について、第13条第1項は、原契約における約定期間の経過により、適用されない。

(ウ) 第3条（地域に対する協力）

マルハンは、前条の施設の開業に先立ち、原契約第1条第2項の主旨を十分踏まえ、浪速区が指定する協議会に参加し、累計総額36,000,000円までの費用負担を上限に、地域に対する協力の方策を協議するものとする。

マルハンは、前項による地域に対する協力の方策を講じるに際し、平成26年8月31日までに、マルハン、浪速区及び地域代表者と合意しなければならない。

(エ) 第4条（寄附金）

マルハンは、前条に基づき負担する費用とは別に、地域を中心とした浪速区の発展に資するため、寄附金100,000,000円を、平成26年5月30日までに、大阪市区政推進基金（浪速区）として大阪市の支払うものとする。

(オ) 第7条（原契約第17条第1項（違約金）の一部変更）

原契約第17条第1項について、マルハンは、第13条第2項、同条第3項、前条第2項（本変更契約の変更を含む）、本変更契約第2条、同契約第3条及び同契約第4条に定める義務に違反したときは、それぞれ、金483,000,000

円から本変更契約第3条に定める実費用負担額及び同契約第4条に定める金100,000,000円控除した額を違約金として、平成27年4月30日までの交通局長の指定する期間内に 交通局長に支払わなければならない。

なお、交通局長によると、寄附金及び地域協力金の根拠としては、延長する期間に相当する違約金相当額（約7,700万円）及び遅延金相当額（約3,600万円）を上回る必要があると考えており、計算式は、 $4.4\text{億} \div 60\text{か月} \times (12.5 - 2\text{か月}) \approx 7,700\text{万円}$ 、 $4.4\text{億} \times 9.2\% \times (12.5 - 2\text{か月}) \div 12\text{か月} \approx 3,600\text{万円}$ とのことである。なお、(12.5 - 2か月)とは、延長期間が平成26年3月16日から平成27年3月31日と12.5か月であるが、マルハンから延長申入れがあった平成26年3月12日から一部変更契約を締結した同年5月14日までの期間は交通局長が検討に要した期間であり対象から除外している。9.2%は、本市の税外歳入に係る延滞金及び過料に関する条例（昭和39年条例第12号）に基づく延滞金の割合であるとのことである。

### (3) 区政推進基金への寄付等

#### ア 大阪市区政推進基金条例（平成25年条例第69号）等

大阪市区政推進基金条例第1条には、各区のめざす将来像の実現に向けた施策その他区のまちづくりに係る施策の推進を図る資金に充てるため、大阪市区政推進基金(以下「基金」という。)を設置するとされ、第2条には、基金に属する財産は、寄附金、寄附財産の処分に係る収入その他一般会計からの繰入金をもって充てるとされている。

各区では、区におけるまちづくりのためのさまざまな施策の充実に役立てるため、寄附を募集している。

#### イ 寄附金

変更契約第4条に基づき、マルハンは、寄附金100,000,000円を平成26年5月30日に大阪市区政推進基金に納付した。

### (4) 浪速区の指定する協議会等

平成26年8月28日に新世界地域活動協議会(以下「甲」という。)、新世界町会連合会(以下「乙」という。)、恵美地域活動協議会(以下「丙」という。)及びマルハンとは、平成26年5月14日付けで大阪市交通局とマルハンで締結した変更契約第3条第1項に基づき開催した大阪市浪速区の指定する協議会において、合意書を確認し、変更契約の第3条第2項に規定する合意が成立した。なお、交通局長によると、上記協議会からのパチンコ店舗に対する反対意見は特になくとのことである。合意書の主な内容は次のとおりである。

#### ア 第1条

マルハンは、地域に対する協力の方策として、甲、乙及び丙の事業について、

次のとおり費用を負担する。

(ア) 甲及び乙に関する事業(新世界地域が予定している全ての事業)

A 総額金 2,700万円

B 内訳・今後 10 年間のイベント協賛金として金2,000 万円

・カラー舗装タイル購入費として金100万円

・新世界会館施設整備費として金600万円

(イ)丙に関する事業

A 総額金900万円

B 内訳・恵美会館の部分塗装その他として金750万円を目途とする金額

・防犯カメラ及び案内掲示板の設置として金150万円を目途とする金額

## イ 第2条

マルハンが負担する甲、乙及び丙の事業にかかる支払いは、次のとおり行うものとする。

マルハンは、前条第1項第1号の事業にかかる費用総額金 2,700万円の負担として、乙に対し、平成26年9月30日までに金900万円、平成27年3月31日までに残金1,800万円を乙の指定する口座に振り込み、甲は、マルハンが乙の指定する口座に振り込むことをあらかじめ承認する。

マルハンは、前条第1項第2号の事業にかかる費用の負担として、丙が当該事業にかかる事業を請け負わせる事業者に対し、施工業者の請求に基づき、平成27年3月31日までに、総額900万円の範囲内で支払うものとする。

(5) 本件土地の今後の進捗予定

平成 26 年 8 月 8 日付けで建築確認済証が交付され、施設の建設が進められており、交通局によると、平成 26 年 12 月にパチンコ店及び飲食店が開業予定であり、平成 27 年 2～3月に量販店及びコンビニが開業予定となっているとのことである。

## 2 監査対象局の陳述

本件土地の売却にあたり、地元から平成19年9月に、地域に賑わいをもたらす企業であること、地域と協調関係を持てる企業であること、閉鎖することがあってもその期間を最短にすること、通天閣の眺望の妨げにならないよう配慮願いたいことの以上4点の要望が出され、フェスティバルゲート入札参加者審査会において、この要望を加味した、賑わいや地域コミュニティを促進する機能を有することや地域社会との共存共栄に配慮することなど、計画に係る7つの条件を設定した。

また、本市の不動産売却の一般的なルールである、売却後5年間は風俗営業法にかかる事業を禁止する条件などを設定した。

これらの条件を遵守しなかった場合のペナルティとして、売買代金の3割（マルハンとの原契約においては約4億4,200万円）を違約金として支払うよう定めた。入札の状況は、平成21年1月に実施した入札では、3者からの申込みがあり、入札参加者審査会で、交通局が設定した条件や入札参加資格との適合性の有無を審査のうえ、入札参加者を2者と決定し、同月30日に入札を実施した結果、マルハン1者が入札に参加し、同社が14億2,000万円で落札した。

入札時のマルハンの事業計画は、ボウリング場を中心に、シミュレーションゴルフや次世代型カラオケなどで構成するスポーツ&エンターテイメントをテーマとした総合複合施設を設けるというものであった。

その後、平成22年11月にマルハンからボウリング事業は、全国的に低迷傾向にあり、核となるテナントが決まらず困難を極めていることから、基本設計の提出が遅れている旨の説明があった。

交通局としては、再三にわたりマルハンに対し、計画の提出と、当初の計画どおり平成25年6月末までの施設開業について申し入れを行っていたが、同社による建物の解体や核となるテナントの募集が難航し、新たな計画が提出されたのは、平成24年9月であった。

マルハンから提出された新たな計画は、韓流をテーマとしたシアター、飲食店舗、物販店舗を中心とするもので、入札当初の計画に係る条件に適合していたので承認した。

なお、この時点での計画は、商業施設と駐車場を一体とする1棟案であったが、その後の検討で商業施設と駐車場を分離する2棟案に変更したい旨の申し入れがあり、平成25年3月に承認した。

また、同年7月、マルハンは韓流テーマパークについて、日本国内及び韓国でプレス発表を行ったが、施設の開業日については、交通局との協議が整っていなかった。

そして、本年1月、マルハンから、昨今の日韓情勢の影響で当初出店希望のあったテナントが辞退し、テナントが集まらないことから、韓流をテーマにした施設の開業は困難な状況にあるという話があった。

交通局は、マルハンからの申し入れについて検討を行いつつ、合わせて同社に対し、計画の提出と早期の開業を求めてきたが、本年3月12日、マルハンから正式に、日韓の政治状況等により事業として経済的にも社会的にも成り立ち得ないとの理由から、事業計画の見直しを行わざるを得ないため、事業履行期間の一定期間の延長を願う旨の申し入れがなされた。

交通局は、公募の方針である地域の振興・発展という面から、より多くの人々が集う複合施設をできるだけ早く開業させるため、事業履行期限直前まで交渉を行ってきたものの、売却後5年以内の施設開業に至らなかったことは誠に遺憾であった。

こうした状況の中、本年5月7日、本市の意思決定機関である大阪市戦略会議にその対応を諮り、議論の結果、マルハンに対し更に厳しい条件を課したうえで、平成27年3月31日までの事業履行期間の延長を認める内容で相手方と交渉することが決定された。

延長を認める理由は、第1に不動産売買契約に基づき、マルハンから仮に違約金を徴収したとすると、本市による事業のコントロールができなくなる結果、地域の振興・発展を目指し政策的に付した売却条件が無意味となり、パチンコ単体の施設となる可能性が想定されること、第2にマルハンからの事業履行期間延長願いの理由は、昨今の日韓情勢からすれば理解できること、第3に違約金の支払いについてマルハンとの間で訴訟となれば、長期の係争が想定されるとともに、確実に徴収できるとはいえないという弁護士の見解があったことの3点である。

また、新たに課すこととした条件は、第1に平成26年3月28日付けで本市に提出した計画に基づき、平成27年3月31日までに施設を開業すること、第2に地域の振興・発展のため、浪速区が指定する協議会にマルハン自身が参加し、地域に対する協力の方策について、3,600万円を上限に費用負担の協議を行い、本年8月31日までに合意すること、第3に地域を中心とした浪速区の発展に資するため、大阪市区政推進基金に1億円を寄附すること、第4にこれら3つの条件及び暴力団排除条例や転売時の承継条件に違反した場合には、違約金額を約4億4,200万円から4億8,300万円に増額のうえ、支払うことの4点である。

このような、大阪市戦略会議の決定を受け、交通局はマルハンと交渉を行い、本年5月14日付けで不動産売買契約書の一部変更契約を締結した。

なお、大阪市区政推進基金への寄附については、本年5月30日付けで実施され、地域に対する協力の方策については、本年8月28日付けで浪速区が指定する協議会で合意されている。

また、マルハンは、量販店とテナント契約を締結し、平成27年3月31日までの施設の開業に向け、本年8月に建築確認を済ませ、現在、建設を行っている。

請求に対する見解については、請求人は原契約に基づく違約金の請求をマルハンに行い、1億円の寄附金を直ちに返却することを主張しているが、違約金請求の目的は、地域の振興・発展に資する計画を実現させることであり、履行期限を延長することで計画の実現が担保されれば、その目的は達成できることから、違約金を請求せず、不動産売買契約について一部変更契約を締結し、履行期限の延長を認めたものである。

また、この件に関し、大阪市戦略会議に諮るにあたり、2名の弁護士に確認したところ、履行期限を延長し、地域に貢献できる施設を建設させることにより、違約金を請求しないとするのは合理性があり、裁量違反とはならないとの意見を受けている。

したがって、もとフェスティバルゲートの不動産売買契約書の一部変更契約につい

て、交通局に違法不当な契約の締結または請求権の行使を怠る事実は存しないと考  
えている。

### 3 判 断

以上のような事実関係の確認、監査対象局の説明等に基づき、本件請求において、  
次のように判断する。

(1) 請求人の主張の要旨は次のとおりである。

マルハンは、当初の計画に記載のボウリング事業を取下げ、次に計画した韓流  
事業も白紙にした。また、原契約では、マルハンは、5年間はパチンコ店などの  
風俗営業は禁止することを取り決めていたが、5年を経過した途端にパチンコ店  
の開設に走った。原契約では、5年以内に何らかの施設を建てなければ、違約金  
を課すこととなっていたにもかかわらず、大阪市側は違約金を請求せず、異例な  
契約変更を受け入れ、違約金の代わりに1億円の寄附金と3,600万円の地域協力  
金で手仕舞した。原契約に基づく違約金の請求をマルハンに行い、1億円の寄附  
金を直ちに返却するよう求める。

(2) 一方、交通局は、マルハンからの事業履行期間の延長を認めた理由は、第1に、  
「事業履行期間延長願い」の理由は、昨今の日韓情勢からすれば理解できること、  
第2に、風俗営業の禁止条項は当初5年間のみ有効であり、期間経過後は、当然  
に失効するものであること、第3に、原契約に基づき仮に違約金を徴収したとす  
ると、本市による事業のコントロールができなくなる結果、地域の振興・発展を  
目指し政策的に付した売却条件が無意味となり、パチンコ単体の施設となる可能  
性が想定されること、第4に、仮に4億4,200万円の違約金支払いを請求しても、  
マルハンの支払いへの応否は不明であり、違約金支払い請求訴訟となれば、長期  
にわたる係争が想定され、確実に徴収できる保証もないという弁護士見解を得た  
こと、第5に、万が一、契約解除という事態に至った場合、地域の振興・発展を  
目的とした本件土地の利用という本来の目的達成がさらに遅れること、以上5点  
であり、そのことから原契約に新たな条件を付した変更契約を締結した旨主張す  
る。

また、そもそも違約金請求条項は、地域の振興・発展に資する計画を実現させ  
るための手段であり、履行期限延長の結果、事業計画が実現されれば、地域の振  
興・発展に資するという本来の目的を達成できることから、変更契約締結時には  
違約金を請求せず、履行期限の延長を認めたいうえで、新たな履行期限を守らな  
かった場合は違約金が発生するという内容の契約を締結したものである旨主張す  
る。

(3) 本件で、検討すべき問題点は、以下の2点である。

第1に、マルハンには当初の事業計画を実行する強い意思はなく、当初からパチンコ店出店を企図していた可能性があることから、変更契約の締結は違法不当なものと言えるかである。

第2に、期限延長と同時に、交通局がパチンコ店出店を認めたことは、原契約で風俗営業店を禁止した趣旨に反するのであり、すでに生じている履行期限徒過という原契約の履行義務違反を不問に付するものであることから、変更契約の締結は違法不当なものと言えるかである。

- (4) まず、マルハンには当初の事業計画を実行する強い意思はなく、当初からパチンコ店出店を企図していた可能性があることから、変更契約の締結は違法不当かという点について、マルハンは、原契約において5年以内の風俗営業以外の事業開始を約したにもかかわらず、事業計画提出の遅延、内容変更を繰り返し、原契約の履行期限直前の平成26年3月12日に計画の変更及び事業履行期間延長を交通局に申入れ、結果として、5年以内には何ら事業を開始しないまま、原契約上禁止されていた風俗営業の一種であるパチンコ店の開業を提案したという一連の経緯から、マルハンが当初からパチンコ店開業を企図していたのではないかと推測されてもやむを得ない。

しかし、交通局から提出された資料には、当初計画していたボウリング事業実施のために、マルハンは近接ボウリング場の顧客利用度についての定点観測の実施、投資と売上見込の試算、300社以上の企業に対するテナント誘致活動等が示されている。これらの資料から判断する限りにおいては、マルハンが当初の事業計画を推進するために一定の経営努力を重ねたものの、経済状況の悪化等により最終的に断念したことが窺われる。

さらに、交通局から提出された資料には、マルハンが平成24年3月に提出した韓流事業の実現化に向け、70社以上の企業の代表者と面談、事業収支のシミュレーションの提示等を行っていたことが示されている。平成25年6月には、本市の関係部署に大規模建築物の事前協議申出書を提出していたが、一方で当時日韓関係が悪化の一途を辿っていたことは事実であり、マルハンが韓流事業計画の実現に向け一定の経営努力を払ったが、日韓関係の悪化を背景に韓流事業を断念したことも窺われる。

これらの資料と交通局に対する調査結果等からは、マルハンには当初の事業計画を実行する強い意思はなく、当初からパチンコ店出店を企図していたことを積極的に証明する証拠は確認できなかった。

- (5) 期限延長と同時に、交通局がパチンコ店出店を認めたことは、原契約で風俗営業店を禁止した趣旨に反するのであり、すでに生じている履行期限徒過という原契約の履行義務違反を不問に付するものであることから、変更契約の締結は違法不当

かという点について、判例法理によると、契約の締結は、その目的や必要性、契約の締結に至る経緯、契約内容に影響を及ぼす社会的、経済的要因その他諸般の事情を総合考慮した、契約締結権者（本件では交通局）の合理的な裁量に委ねられている。これらの諸般の事情を総合考慮したうえで、なお、契約締結権者の判断が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものと評価されるときでなければ、当該契約の締結が法律等に反し直ちに違法不当となるものではないと解するのが相当である。

パチンコ店の開店を認めた点について、交通局は、これまでも同様の条件を付した土地売買契約が締結されてきたが、禁止条項の禁止期間を延長した例はなく、また、延長する明確な行政上の根拠がないので、5年の経過により、パチンコ店を開業することは何ら問題はなく、また、違約金条項はあくまでも契約条項を順守させるためのものであるから、原契約の違約金条項に基づいて違約金を請求するより、違約金発生時期をずらして、契約条項の履行の確保を図る方が、売買契約を締結した当初の目的に適うし、加えてこれらの点については、法律の専門家から、交通局の判断に何らの問題はないという意見を得ていると説明している。

しかし、禁止条項は、市から購入した土地に風俗営業店開業を安易に許容しないという趣旨で付された条件であるから、風俗営業を5年という時間経過後に開業することが出来るのは、一旦、契約どおりに風俗営業以外の事業が開業された後に限るのが、上記趣旨に沿う。したがって、事業の開業期限を延長するのであれば、原契約の内容に沿って、期限のみを延長すべきで、禁止条項は維持すべきである。交通局は、禁止条項の延長について明確な行政上の根拠がないというが、自動的に失効し開業が可能であるとの解釈を容認すれば、今後、開業しないまま5年間の禁止期間を意図的に徒過する契約当事者が出現する可能性も否定できず、禁止条項が形骸化する恐れも生じる。

本件に即して言えば、交通局の主張するように当然に失効したというよりも、本件土地の早期活用の実現化を優先し、延長期限内にパチンコ店開業も認めるために、禁止条項の延長は行わず、しかも延長期限内に開業するなら違約金も請求しないという積極的な判断を交通局が行ったと考えるべきであり、その判断が、諸般の事情を考慮して、裁量権の範囲内と言えるかどうかを検証し、変更契約の締結の違法不当性を判断すべきである。

また、延長期限内に開業するなら違約金を請求しないという点については、交通局は、弁護士に意見を求めたところ、違約金を請求しても、マルハンから違約していないと抵抗される可能性が高く、長期の係争も想定され、訴訟の結果、確実に取れるともいえないことから、違約金を請求することも問題があるとの意見を得ていたと、説明している。

しかし、上記弁護士の意見でも、違約金の請求そのものについては可能との意

見が付されているほか、そもそも交通局は、マルハンとの間で違約金についてどのような意見交換がなされたかを明らかにしておらず、違約金に対するマルハンの考えは不明であり、紛争が生じる可能性も不明である。また、弁護士が、マルハンの資力について特段の調査を行った形跡もなく、上記意見は、勝訴した場合の回収可能性についてまで言及したものとはいえない。

加えて、違約金に関するマルハンと交通局の交渉経過は、本請求の調査において、資料の提出はなく、明らかににはなっていない。以上の事情からすれば、弁護士の意見に重きを置いて、違約金請求を断念したのであれば、交通局の判断が妥当とまではいえない。

- (6) 本件土地は、平成 16 年 9 月に当初の土地信託を終えてから、平成 17 年には新事業者の事業計画が頓挫し、平成 20 年 2 月の入札も、落札者との間で基本協定を解除するに至っており、結果として 10 年近くが経過しているのであるから、地域活性化という観点から、一日でも早い開業が望まれていたのは事実である。

提出された資料から、経済的、社会的要因を考慮に入れ、計画の遅延、変更をやむを得ず交通局が了承してきたこと、また、契約を解除した場合、本件土地は交通局の所有となるが、再入札等を実施することにより、地域の振興・発展はさらに遅れることになることからすると、パチンコ店と量販店であれば、1 年間の期限延長で開業可能であると言われれば、パチンコ店と量販店の開業を、地域の活性化という点から地元が受け入れるならば、交通局としては、違約金の発生時期を遅らせてでも、マルハンとの関係を良好に保ち、契約続行を選択するということには明らかに合理性がないとまではいえない。

そこで、交通局は、1 か月の契約延長を 2 回繰り返したうえで、当初の履行期限徒過という履行義務違反が生じているのに、違約金を請求しないことにしても、5 年間は禁止されていたパチンコ店の開業を 6 年目に認めることの可否を、平成 26 年 5 月 7 日の戦略会議に諮った。

戦略会議は、市政運営の基本方針、重要施策その他の市政の重要事項について、都市経営の観点から迅速かつ戦略的に決定し、市政を総合的かつ効率的に推進するため、開催されるものである。

この戦略会議では、当初の約定通りに開業できなかったことに対するペナルティとして地域への協力金や大阪市区政推進基金への寄付金を支払うことを条件に、マルハンが 5 年間開業することもなく、パチンコ店を開業することを認め、違約金の発生する開業期限を 1 年間延長する内容の変更契約を、交通局がマルハンと締結することが確認された。

戦略会議が市長、副市長以下の重要メンバーで構成されており、市政運営の基本方針、重要施策その他の市政の重要事項について、協議する場であることを考

えると、その議論や決定は、全市的なものと考えるべきで、裁量の範囲は広く、その判断は尊重されるべきである。

したがって、戦略会議の決定に従った交通局の変更契約の締結は、その判断が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものと評価されるときにはあらず、当該変更契約の締結は、法律等に反し、直ちに違法不当とは言えない。

- (7) 交通局から入手した限られた資料から判断すると、交通局が、当初5年間禁止された施設の建設を認め、かつ開業期限の延長を認めて結果として違約金の発生時期をも遅らせる内容の変更契約を締結したことは、明らかに違法不当とまではいえず、変更契約は有効に成立しているため、マルハンに対しては、当初の契約に基づいて、違約金を請求することはできない。

また、結果的に原契約の違反について、違約金の請求を行わないという判断が、違法不当ではない以上、交通局が本市に、違約金相当額の損害を与えたとは言えない。

よって、交通局が違法不当な契約の締結を行ったとする請求人の主張には理由がないと判断せざるを得ない。

#### 4 結 論

以上の判断により、請求人の主張には理由がない。