

大阪市監査委員	貴 納 順 二
同	松 井 淑 子
同	木 下 誠
同	荒 木 幹 男

住民監査請求について（通知）

平成 29 年 6 月 16 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きましては、請求の内容を法律上の要件に照らして審査しました結果、次の理由により住民監査請求の対象となりませんので通知します。

記

第 1 請求の内容

本件請求の内容を要約すると次のとおりである。

なお、内容については請求書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。

1 請求の要旨

（1）概要

大阪市は、2016（平成28）年 2 月、大阪市城東区中央 3 丁目 5 番 45 号において、複合施設（以下「本件複合施設」という。）を建築し、同年 3 月にオープンさせた。本件複合施設には、城東区役所、区民センター、図書館及び老人福祉センター等がある。

本件複合施設には、1 階南西部に 353.25 平方メートルのスペースがある（以下「本件スペース」という。）。以下で述べるとおり、大阪市は、一般社団法人城東鶴見工業会（以下「城東鶴見工業会」という。）が所有する土地上に本件複合施設を建設するために、当初から城東鶴見工業会に頭を下げて土地を借受け、城東鶴見工業会に損失を与えないよう、かつ、城東鶴見工業会が業務を行えるよう、城東鶴見工業会に本件複合施設の一部（最終的には本件スペース）を賃貸し、城東鶴見工業会が所有する土地の地代と本件複合施設の一部の賃料をほぼ同一金額にすると合意した。このように、城東鶴見工業会が所有する土地の賃貸借契約は、同時に本件複合施設の一部の賃貸借契約が締結されることが前

提となっており、双方の賃料は基本的に相殺されることが予定されていた。すなわち、大阪市が本件複合施設の一部を城東鶴見工業会に賃貸しない限り、大阪市は、土地賃借料を支払い続け、本件複合施設の一部の賃料を受領できないままとなるのである。

上記合意があつたにもかかわらず、大阪市は、オープン当初から現在に至るまで、城東鶴見工業会に対し、土地の賃料は供託しているが、城東鶴見工業会に本件スペースを賃貸することなく空スペースとして放置している。このような大阪市の対応は、本件スペースの管理を著しく不当ないし違法に怠っていることは明らかである。そのため、大阪市は、本件スペースの賃料収入を得ておらず、2016（平成28）年3月以降、毎月賃料相当額の損害を被っており、その損害額は、同年4月から2017（平成29）年3月までの間で、678万4,956円である。そして、現在もなお、大阪市が城東鶴見工業会との間で本件スペースの賃貸借契約を締結する見込みすら全くない状況にあるため、今後も毎月賃料相当額の損害を被るおそれがある。

そこで、請求者らは、地方自治法第242条第1項に基づき、大阪市監査委員に対して、大阪市長が速やかに本件スペースについて、城東鶴見工業会との間で賃貸借契約を締結することにより、賃料収入を収受しないという状況を是正すること及び大阪市長に損害賠償請求をするなど損害を補てんする措置をとることを請求するものである。

（2）対象となる大阪市長の行為

大阪市長が、本件複合施設の1階南西部にある353.25平方メートルのスペースをオープン当初である2016（平成28）年3月以降現在に至るまで城東鶴見工業会に賃貸していないという行為。

（3）本件スペースについて賃貸借契約を締結しないことが著しく不当ないし違法であること

ア 本件複合施設の敷地の一部について

本件複合施設の敷地の一部（以下「本件土地」という。）を所有しているのは、城東鶴見工業会である。城東鶴見工業会は、2007（平成19）年当時、本件土地上に建物（以下「本件旧建物」という。）を所有していた。

イ 本件スペースの賃貸借契約についての交渉経過について

（ア）2007（平成19）年8月

大阪市から、城東鶴見工業会に対し、「（本件土地も含まれている）城東区3丁目5番のいわゆる5番街区に新しい区役所、区民センター、図書館を含む複合施設を建築したいので、本件土地を譲渡ないし、他の土地と交換してもらいたい」との申入れがあつた。

これに対し、城東鶴見工業会は本件土地を売却する意思はなかったし、他所へ移転する理由もなかったが、大阪市からの強い要請があつたこと、大阪市民ことに地元の城東区民のために役立ちたいとの気持ちがあつたことから、適当な代替地があれば前向きに検討することとした。

（イ）2007（平成19）年9月～2008（平成20）年6月

大阪市はその後いくつかの代替地を城東鶴見工業会に紹介したが、城東鶴見工業会の希望に合う土地はなかった。

(ウ) 2008（平成20）年7月24日の第4回協議

A 大阪市は代替地案を撤回し、次の案を城東鶴見工業会に提案した。

- ① 「本件土地を大阪市が借受け、大阪市が本件複合施設を建築し、その一部を城東鶴見工業会に賃貸する。」（以下「相互賃貸案」という。）
- ② 「大阪市としては過去に例がない試みである。大阪市が無理をお願いしているのであるから、城東鶴見工業会のこれからを考えた対応をしたい。」
- ③ 「今後のスケジュールとしては、
平成21年度に基本設計
平成22年度に本設計
本件旧建物を解体
年度末に本件複合施設の建築着工
平成24年度に府税事務所移転、区役所一部完成
平成25年度 初旬、工業会入居
を予定している。」

B これに対し、城東鶴見工業会は上記①の相互賃貸案を受け入れたいと回答した。

C 同日大阪市から提示された「基本的考え方」での試算によると、大阪市が城東鶴見工業会に支払う地代は、月1,333,000円であり、城東鶴見工業会が大阪市の支払う賃料は、月1,375,000円（ただし、賃借面積500㎡のとき）であった。

(エ) 2009（平成21）年5月11日の第5回協議

A 大阪市は城東鶴見工業会との連携にかかる基本的な考え方を提示した。

- ① 「本件土地も含めた（南側の大阪市所有地も含めた）一体の用地を活用して、区役所・区民センター・図書館・老人福祉センター・産業会館からなる複合施設を整備し、官庁関連施設の一体整備を図る。」
- ② 「相互賃貸とする。」
- ③ 「連携にかかる具体的な計画については、今後も城東鶴見工業会と大阪市とで協力して策定する。」
- ④ 「城東鶴見工業会が大阪市から300ないし400㎡を借り受けたときの城東鶴見工業会の収益（利益）は約300万円」

B これに対し、城東鶴見工業会は大阪市の提案を了解し、さらに大阪市の詳しい説明を求めた。

(オ) 2009（平成21）年6月

A 大阪市の前記提案について、さらに詳しい説明を聞きたいとの城東鶴見工業会の申し入れに対し、大阪市は2009（平成21）年6月「大阪市と工業会との土地賃貸借及び建物賃貸借について」と題する書面を城東鶴見工業会に提示した。

B 同書面によると5月までの協議内容が具体的に明記されている。要旨は下記のと

おりである。

- ① 相互賃貸案によることを前提として、城東鶴見工業会が大阪市から借受ける建物の面積の広さによって、城東鶴見工業会の収支がどのように変化するかを検証。
 - ② 相互賃貸借締結期間平成22年～平成75年。
 - ③ 土地賃貸料及び建物賃貸料の算定は、不動産鑑定士から教示いただいた算定方法に基づき算定した後、両者の賃貸料が同額となるよう修正する（低額の方にあわせる）ものとする。
 - ④ 城東鶴見工業会の借受けスペースが300㎡としたときのシミュレーションでは、城東鶴見工業会は年間350万円の黒字となり、諸費用を考慮しても54年間では1億8,302万円の黒字となる。
 - ⑤ 城東鶴見工業会の借受けスペースが400㎡のとき、城東鶴見工業会は年間345万円の黒字となり、54年間では1億8,980万円の黒字となる。
 - ⑥ 城東鶴見工業会が本件旧建物を自分で建替えて市に貸すより、相互賃貸案の方が城東鶴見工業会は支出超過0であるだけでなく、約1億8,000万円～1億9,000万円の収入が見込める。
 - ⑦ 城東鶴見工業会が借受けスペースを第三者へ転貸することも考えられる。
- C 城東鶴見工業会は、大阪市の上記提案を信用して、受諾することとした。

(カ) 2009（平成21）年7月10日の第6回協議

A 大阪市の提示

- ① 「城東鶴見工業会も大阪市も潰れることは考え難い。ずっと大阪市が本件土地を借りて、城東鶴見工業会に複合施設に入っていただくことになるだろう。」
「ただ、この相互賃貸については、最終的には本市の内部の委員会等の了承が前提となる。」
- ② 敷地価格 206,361,000円
(地代) 権利金0円 利回り4%
- ③ 建物(本件複合施設) 総建築費約55億円、予想床面積15,500㎡
相互賃貸ということで、地代からすると城東鶴見工業会に借りてもらう部分(本件建物)は約425㎡
- ④ 「契約直前に、正式に不動産鑑定を実施した上で、地代と本件建物賃料を設定することになる。どれくらいが多少という判断はあるが、このまま不動産鑑定により賃料での契約をさせていただき、誤差があまりにも大きいときは協議させていただくことになる。」
- ⑤ 「城東鶴見工業会へ移転補償費、約5,000万円を支払う。」
- ⑥ 「本件土地の北側にある市道については、廃道にすることを考えている。」
「廃道となっても本件土地の価格を落さないようにやっていきたい。」

B 城東鶴見工業会の意見

- ① 「不動産の鑑定をするときは、現地を見て、きっちりとした鑑定をしてもらいたい。」

- ② 「北側道路を廃道にすると本件土地は道路に面するところが少なくなって価値が下るのではないか。」

(キ) 2010（平成22）年3月17日「基本合意書」締結

城東鶴見工業会と大阪市は協議を重ねた結果、2010（平成22）年3月17日、将来の土地賃貸借契約及び建物賃貸借契約の締結に向けて基本的事項についての合意を確認するため、「基本合意書」を締結した。

本件請求に係る条項は次のとおりである。

- ① 「借地権設定の際の権利金は、一時金ではなく土地賃借料に組み込んで分割で支払う。」（第3条2項）
- ② 「本件建物賃貸借の面積は370㎡とする。」（第4条3項）
- ③ 「賃借料については、大阪市が不動産鑑定士に金額の算定を依頼し、この結果を大阪市不動産評価審議会に諮った上で金額を確定するものとする。」（第5条1項）
- ④ 「北側に隣接する市道を廃道するにあたっては、甲（大阪市）、乙（城東鶴見工業会）誠意を持って対応し、乙の合意を持って実施する。」（第8条）
- ⑤ 「甲及び乙は・・・契約の締結に向けて、それぞれ誠実に対応するものとする。」（第9条）
- ⑥ 「やむを得ない事情により本基本合意書の事業に変更が生じる事項、及び基本合意書に定めのない事項については、甲、乙誠意を持って協議するものとする。」（第11条）

(ク) 前項の基本合意書については、締結前に「基本合意書解説」と題する書面が大阪市から提示された。

- ① 「本件複合施設の着工は平成23年度中を予定しており、その直前に土地賃貸借契約を締結したい。」（第1条）
- ② 「土地については普通借地契約を希望。」
「権利金は無償とし、権利金相当分は賃借料に組み込んで分割で支払う。」（第3条）
- ③ 「本件建物については、定期借家契約を希望する。ただし、更新はしないが、再契約により、複合施設が存在する期間中、継続する。」（第4条）
- ④ 「今回の事業では、土地賃借料及び建物賃借料を相互に相殺することを目的として進めてはいるが、不動産評価審議会によって定めた金額に差が生じた場合においては、決定した金額のとおりそれぞれ賃借料を支払うことで、差額について金銭精算することを改めて確認する。」（第5条1項）
- ⑤ 「本件複合施設は50年以上存続する。市の厳しい財政状況から、できるだけ財政負担を軽くしたい。」

「よって城東鶴見工業会に入居していただくことにより、市として、土地賃借料の負担を、城東鶴見工業会からの建物賃借料の収入によって相殺（一部相殺）してまいりたいと考えており、複合施設が存在する期間中、この関係を継続してい

きたい。」（第5条2項）

⑥ 「本件土地北側の市道は廃道とする考えであるが、土地の資産価値の下落については、その対処方法を検討中である。廃道実施にあたっては、城東鶴見工業会の了解を得て、上記留意点等もふまえて検討してもらいたい。」（第8条）

⑦ 大阪市の財政事情等のため、本件複合施設の建築計画は当初の予定より大幅に遅延していたが、同日新しいスケジュールが提示された。

平成23年度 実施設計（仮庁舎建設）

平成24年度 解体工事

平成25～26年度 本件建物（城東複合庁舎）建築工事

(ケ) 2011（平成23）年2月9日の第7回協議

A 大阪市から本件複合施設の基本設計図面について説明及び城東鶴見工業会に賃貸するのは、1階のみ、南東部分とするとの提示があった。

B 城東鶴見工業会は聞きおくとどめ、回答しなかった。城東鶴見工業会としては、もともと大阪市から持ちかけられた話であり、大阪市のことを考えて応じてあげることにしたのに、前記基本合意書と大幅に異なる内容を一方的に提示され、大きな不満があった。

よって、大阪市の姿勢に憤りが強く、白紙撤回もやむを得ないとの意見もあった。

(注) 同書面の「薬局移転費用」というのは、城東鶴見工業会が本件土地の一部を調剤薬局に賃貸し、同薬局が本件旧建物の横の空地に建物を建築していたため、同薬局に他所へ移転してもらうための費用である。同薬局は借地権者として土地を明渡す義務はなかったが、本件複合施設完成後は同施設の一部を城東鶴見工業会が賃借する本件建物の一部に優先的に入居してもらうことを条件に立退いてもらったものである。

(コ) 城東鶴見工業会は前項に記載している大阪市の提示に不信感を抱き、前述のとおり白紙撤回してもよいとの強硬意見もあったが、本件事業計画が進んでいること、城東区の住民らのために有益な計画であること、大阪市も譲歩する姿勢を示したことから、さらに大阪市との協議を継続することにした。

(サ) 本件事業は大阪市の都合でさらに遅延していたが、ようやく具体化してきたため、2012（平成24）年10月23日、城東鶴見工業会と大阪市は、「城東区複合施設建設事業用地上の地上物件にかかる協定書」を締結した。その概略は次のとおりである。

① 城東鶴見工業会は2012（平成24）年10月31日までに本件旧建物から退去する。（第1条）

② 大阪市は城東鶴見工業会に対し、本件旧建物に対する補償金として96,220,500円を支払う。（第2条）

③ 城東鶴見工業会は大阪市に対し、第2条の補償金のほか一切の金員の請求等を受けない。ただし、本件複合施設建設工事が2015（平成27）年12月31日を超えて延

期した場合は、この限りではない。(第7条)

(シ) 前項の協定書に基き、城東鶴見工業会は2012(平成24)年10月23日までに本件旧建物を退去し、同年12月大阪市は同建物を取り壊した。同建物の滅失登記手続きは大阪市の行う約定であったが、未だになされていない。

(ス) 2012(平成24)年10月24日「土地賃貸借契約」

本件旧建物からの退去と大阪市への引渡し期限である2012(平成24)年10月31日の直前である同月24日、城東鶴見工業会と大阪市は本件土地について土地賃貸借契約書を締結した。概略は次のとおりである。

- ① 対象土地は本件土地、ただし、面積は公簿上の 687.87 m²ではなく実測面積の 690.37 m² (第2条)
- ② 期 間 30年 (第4条)
賃 料 1か月1平方メートル当たり金823円 (第5条)
支払方法 年4回払い (第6条)
賃料の改訂 平成27年4月1日改定する。(第7条2項)
権利金等 権利金相当分及び更新料相当分は第5条の賃貸借料に含む。
(第10条)

(セ) 2013(平成25)年7月12日「(仮称)城東区複合施設に関する覚書」

城東鶴見工業会が大阪市から賃借する本件建物の面積が353.25m²に変更された。上記覚書には「(仮称)城東区複合施設に関する覚書解説」が添付されている。

(ソ) 2014(平成26)年8月28日

A 「大阪市と城東鶴見工業会との賃貸借契約交渉議事録」資料

本件複合施設が建築工事中である同日、完成後に締結されることになる本件建物賃貸借契約の内容についての話し合いがなされた。

このとき城東鶴見工業会は次のとおり大阪市の申し立てに答えている。

- ① 土地の賃貸借契約が2015(平成27)年3月末で切れる(注、賃料の改訂が予定されていた。第7条)。
本件複合施設の工事が(遅れているが)延びることについて、保証(補償)はあるのか。
- ② 税金年間150万円、(現在暫定的に借りている事務所の)家賃360万円、その他総会等の会場(を借りる)費用の支出があり、現在は大阪市からの地代収入でトントンである。
いままでの本件旧建物で得ていた収入より、大幅なマイナスである。
- ③ 現在の地代月1m²823円の見直しはあるのか。
単価が安すぎる。
- ④ 土地の賃借料は、1か月土地価格×1000分の5(利回り)と聞いているが、本件での計算は何%か。

- ⑤ 土地はいくらで評価して賃貸料を算出しているのか。
 この中には権利金も含まれているのではないか。
- ⑥ 基本契約（「基本合意書」のこと）時の話し合いでは、土地の賃料と本件建物の借り料はチャラということで話を進めてきているが、現在は建物と土地を比べると大阪市としては建物の差額と権利金をもらわなければいけないといわれている。」
 （やや分かり難い表現となっているが、「大阪市から本件土地を貸してほしいとやってきたときは、互いに支払う地代と建物賃料が相殺されて、互いに払うものはないという話（相互賃貸案）だったのに、今では大阪市から差額の金を支払えと要求されており、話が違う。」という趣旨である。）
- ⑦ 「城東鶴見工業会が賃借する建物の面積は、基本契約前425㎡、基本契約時370㎡（の話であったが）、最近353㎡、現在〇〇㎡と打診してきている。毎年土地の値を下げ、建物の値を上げているということは何か魂胆があるのではないか。大阪市は城東鶴見工業会の土地を取り込む気ではないのか。」
- ⑧ 「城東鶴見工業会は本件建物をまた貸して、会運営の資金にと考えているが、儲けは考えていない。」
 「城東鶴見工業会は市民のためになるのであればと、儲けは二の次に考えて協力してきている。」
 「この状態が続けば工業会を閉鎖しなければならない。」
 「土地、建物の賃貸借料をチャラにしてもらわなければ、これからの契約（の拒否）も辞さない。」

B 大阪市の回答は次のとおりであった。

- ① 上記①については、本日の担当者では回答できない。
- ② 上記②～④の金額については、土地鑑定士、評価委員会が決定したものであり、今回答はできない。
- ③ 上記⑥については「土地代金（地代のこと）、建物代金（建物賃料のこと）を対タイ（同額の意）にすることは、難しい。本件複合施設建設後に評価することで決定する。この場で結論は出せない。」
- ④ 上記⑦⑧については「わかりました。これから土地、建物の賃貸借料を近づけるように努力する。」

(タ) 2015（平成27）年7月10日

大阪市から「城東区複合施設にかかる賃借料について」と題する書面が提示された。その内容は下記のとおりであった。なお、表題の下に（平成27年3月31日まで）と記載されているのは土地賃貸借契約書の地代改定日が同年4月1日とされているからであろう。

- ① （地代の）㎡単価823円は基本合意書第5条に記載されている大阪市不動産評価審議会の査定による。
- ② その詳細は、
 土地価格 ㎡あたり258,000円

期待利回り 3%
必要経費 1,481,465円
(固定資産税、都市計画税)

計算方法

(①×面積×②+③) ÷面積÷12 (≒823円)

- (チ) 2015(平成27)年6月23日、大阪市から「賃借料改定調書」が提示された。
月㎡当単価819円、地代月565,413円、年6,784,956円とされ、さらに下っている。
- (ツ) 2015(平成27)年10月2日、大阪市と城東鶴見工業会との打合わせ
- A 城東鶴見工業会は、2008(平成20)年からの合意事項である「地代と建物賃料との相殺、相互に負担なし(いわゆる「チャラにする」)等の合意が守られず、大阪市からは不利な条件ばかり押しつけられること、城東鶴見工業会からの質問に大阪府が回答しないことに不服が高まり、大阪市と打合わせを行った。
- B この席上、城東鶴見工業会は大阪市に対し「確認事項」と題する書面を提示し、従来からの経緯、確認事項を明示した。
- C ところが大阪市からの明確な回答はなかった。
- (テ) 2015(平成27)年10月20日、城東鶴見工業会と大阪市との協議
- A 城東鶴見工業会は、
「基本合意書以前の(当初の)城東鶴見工業会との約束事を守ってほしい。」
「土地、建物について収入支出チャラになる約束をしている。」
「大阪府に協力して、(城東鶴見工業会の)支払いが多くなって城東鶴見工業会が潰れる様な事では困る。転貸利益についても回答を求めろ。」
- B これに対し大阪府は、
「過去の約束事、収支チャラにすると約束したか調べる。」と回答した。
- (ト) 2015(平成27)年11月12日、城東鶴見工業会と大阪府の生野区長(前市民局担当部長)との協議
- A 城東鶴見工業会は2009(平成21)年当時、大阪府市民局の担当部長であった清野生野区長に面会し、当時城東区複合施設建設について、城東鶴見工業会に対しどのような説明をしたかについて確認した。
- B これに対し清野前部長は、担当の山本部長に代って自分が城東鶴見工業会に説明に行ったことを認め、次のとおり回答した(要旨)。
「この案件は前年から前に進んでおらず、デッドロックになっていた(ので)、チャラにできるように色々工夫し努力しますと云った。それが自分の仕事だった。」
「(自分が)出来る限り努力しますと頭を下げること、城東鶴見工業会が土俵に乗れるようにさせて頂くことは、(市民)局長も理解していた。」

- (ナ) 2015（平成27）年11月27日、城東鶴見工業会と大阪市（市民局、担当者）との協議
- A 大阪市
- 「（平成21年）当時の担当者に聞いたが、（地代と建物賃料を）チャラにする事は約束していない（といている）。」
- 「大阪市から相互貸借の提案はしたが、ピッタシかどうかは分からない。」
- B 城東鶴見工業会
- 「（平成22年3月）基本合意書では（城東鶴見工業会に賃貸する面積は）370㎡となっているが、土地代から逆算して面積を出したのか。」
- C 大阪市は土地評価から逆算したとは明言しなかったが、大阪市が示した地代と建物賃料の試算からすると両者が近似値になるように逆算して面積を算出したものと思われる。
- (ニ) 2015（平成27）年12月4日、ようやく大阪市から「城東区複合施設の建物賃借料について」と題する書面が提示された。内容は次のとおりであった。
- 賃借料 約105万円／月
（ただし、大阪市不動産評価審議会に諮った上で確定する。）
- 契約期間 10年
- 面積 353.25㎡（1階）（本件スペースである。）
- 敷金 賃借料の6か月分
- なお同書面にはサンプルとして「市有財産定期建物賃貸借契約書」が添付されていた。
- (ヌ) 大阪市の上記提案（賃料月約105万円）によると城東鶴見工業会は共益費（月94,318円）を加えると年間13,731,816円を支払うことになり、大阪市が支払う地代年6,784,956円との差額は6,946,860円にも達する。
- これでは当初の約束であった地代と建物賃料をトントンとして、チャラにする（相殺により双方とも負担なし）との合意に大きく反しており、城東鶴見工業会としては存続も危うくなる提案であった。
- よって城東鶴見工業会は12月7日大阪市長宛に基本合意書を遵守してもらいたい旨の要望書を提出し、2010（平成22）年の合意に基いた契約に応じるよう求めたが、市長からの回答は得られなかった。
- (ネ) 城東鶴見工業会は2015（平成27）年12月14日、大阪市市民局へも要望書を提出し、基本合意書に基いた契約となるよう申し入れた。
- (ノ) これに対し、同月25日大阪市市民局長から回答があった。
- その内容は、当初の合意をことごとく否定するものであり、城東鶴見工業会の立場や利害を無視して大阪市の都合のみに基く一方的なものであった。
- よって城東鶴見工業会は2016（平成28）年1月から再三大阪市市民局担当課長らと折衝を重ねたが、大阪市は頑なに姿勢を変えず、「不服があるなら裁判をしてもら

しかない。」という有様であった。

(ハ) なお、本件複合施設は当初の計画より3年も遅れ、2016（平成28）年2月完成し、大阪市は3月14日から区役所等の業務を開始している（ただし、未登記）。

ところが、2015（平成27）年4月に改訂が予定されている地代の改訂はなされず、本件建物の賃料が確定されないため建物賃貸借契約は締結されていない。

(ヒ) 2016（平成28）年5月9日、城東鶴見工業会は、本件土地の地代及び本件スペースの賃料等について解決するために、大阪市に対し、①城東鶴見工業会と大阪市とは、借地人である大阪市が賃貸人城東鶴見工業会に適正な地代を払うことを合意し、本件土地について土地賃貸借契約を締結する、②城東鶴見工業会と大阪市は、建物賃借人である城東鶴見工業会が賃貸人大阪市に前項記載の地代と同額の適正な賃料を支払うことを合意し、本件スペースについて、建物賃貸借契約を締結する、ことを申立の趣旨とする調停を大阪簡易裁判所に申し立てた。そこでは、城東鶴見工業会は、大阪市に対し、「大阪市財産規則」の規定を適用して、本件が柔軟に解決ができるような提案も行っていった。

しかし、大阪市は、主張書面を提出するとともに、期日には出席したものの、その対応は、調停案には応じられない、というものであって、本件について解決しようとする姿勢は全くなかった。このような経過であったため、調停は不成立となった。

(フ) その後も、城東鶴見工業会は、大阪市に対し、本件について解決を図るよう申し入れたが、大阪市の対応は、これまでと同様であり、本件は、現在のところ解決する見込みすらない状況にある。

(ヘ) このような大阪市の対応に城東鶴見工業会はもちろん納得がいかなかった。城東鶴見工業会が大阪市に対し本件土地を賃貸するに至ったのは、本件スペースの賃料額が本件土地の賃料額と同程度との合意があったためであり、この合意に基づいて大阪市の対応しなければ、今後、本件土地の賃貸借契約を継続する意味は見いだせない。合意に従った内容で本件を解決するためには、本件土地の賃料を大阪市が提案した本件スペースの賃料に合わせるか、本件スペースの賃料を現在の本件土地の賃料に合わせるしかないが、大阪市には本件を解決しようとする姿勢は全くないことから、城東鶴見工業会は、大阪市の対応に納得できないことを明らかにするため、大阪市からの本件土地の賃料の支払いを受けることを拒まざるを得なかった。そのため、現在大阪市の城東鶴見工業会に対し、本件土地の賃料を供託している状況にある。その金額は、2016（平成28）年4月から2017（平成29）年3月までの間で、678万4,956円である。本件スペースの賃料は、本件土地の賃料とほぼ同じ金額であることから、同期間において大阪市が収受していない本件スペースの賃料、即ち大阪市が被った損害額は、少なくとも678万4,956円はある。

ウ 小括

(ア) 大阪市は、本件複合施設を建設することを目的として、城東鶴見工業会との間で、①城東鶴見工業会が所有する本件土地を大阪市に賃貸すること、②大阪市が本件土地上に本件複合施設を建設すること、③大阪市が城東鶴見工業会に対し本件複合施設の一部（最終的に本件スペース）を賃貸すること、④本件土地の賃料と本件複合施設の一部の賃料はほぼ同じ金額であること、という内容の合意がなされた。本件土地の賃貸借契約は、同時に本件複合施設の一部の賃貸借契約が締結されることが前提となっており、双方の賃料は基本的に相殺されることが予定されていた。すなわち、大阪市が本件複合施設の一部を城東鶴見工業会に賃貸しない限り、大阪市は、土地賃借料を支払い続け、本件複合施設の一部の賃料を受領できないままとするのである。

この合意内容に従い、大阪市が城東鶴見工業会から賃借した本件土地上に本件複合施設を建設した（①及び②）ため、後は、大阪市が、城東鶴見工業会に対し、本件土地の賃料とほぼ同額の賃料で本件スペースを賃貸することが当然に予定されていた（③及び④）。即ち、本件は、本件スペースの借主が城東鶴見工業会であること及び本件スペースの賃料は本件土地の賃料とほぼ同じ金額であることが確定していた事案である。本件のような相互賃貸案は、過去に例がない試みであることは大阪市も認めており、おそらく全国的にみてもこのような例はなく、極めて特殊な事案であるといえる。このような事案の特殊性からすれば、本件は、財産管理を怠る事実についての一般的な事案を参照して判断されるべき事案ではないが、本来収受すべき賃料を収受していないという状況は、地方公共団体が貸し付けた土地の賃料を増額しなかったことが財産管理を怠る事実であることを前提に判断した事案（奈良地判平成19年3月22日・判例地方自治295号51頁）に類似するのであって、地方公共団体が有する遊休資産を、誰に、どのような内容で、処分・利用するのかといった事案とは全く異なることは明らかである。

したがって、大阪市が城東鶴見工業会に対して本件スペースを賃貸することは、遊休資産の処分・利用のような行政の見地からする行政担当者としての行為（判断）ではなく、本件複合施設ないし本件スペースの財産的価値に着目し、その維持、保全、実現等を図ることを目的とするものであることは明らかである。

(イ) 大阪市は、城東鶴見工業会に対し、本件スペースを、本件土地とほぼ同額の賃料で賃貸しなければならないにもかかわらず、合意内容に反して、本件土地の賃料からかけ離れた賃料でなければ本件スペースを賃貸しないと対応するに至った。このような大阪市の対応は、不当極まりない対応であって、大阪市は、本件スペースの管理を著しく不当ないし違法に怠っていることは明らかである。

第2 地方自治法第242条の要件に係る判断

地方自治法（以下「法」という。）第242条に定める住民監査請求においては、本市職員等による個別具体的に特定された財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為等」という。）につ

いて、具体的な理由により、当該行為等が法令に違反し、又は行政目的上不当である旨を摘示して初めて請求の要件を満たすものとされ、請求人において違法事由を他の違法事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、これらを証する書面（以下「事実証明書」という。）を添えて請求をする必要があるとされている。

法第242条が、住民監査請求をするに当たって、違法又は不当な公金の支出等の事実を証する書面を添えることを要求しているのは、事実に基づかない単なる憶測や主観だけで監査を求めることの弊害や監査請求が濫用にわたることを防止し、また、監査請求書とあいまって監査委員の監査の指針ともなるべき資料を提供するためと解されている。

本件請求において、請求人は、本市が建築した複合施設の一部（以下「本件スペース」という。）が、本件複合施設の建設時に一般社団法人城東鶴見工業会（以下「城東鶴見工業会」という。）に賃貸することを予定していたものであるにもかかわらず、城東鶴見工業会に対する本件スペースの賃料を城東鶴見工業会が本市に賃貸している土地の賃料と同等の額とするという本市と城東鶴見工業会との間での合意事項を、本市が守らないことにより、本件スペースを賃貸できていないことが、本市職員等による違法不当に財産の管理を怠る事実にあたると主張している。

そのため、本件請求が適法であるためには、上記合意の事実に関する事実証明書が提出される必要がある。

しかし、本件請求では、請求人から、本市と城東鶴見工業会との間で上記合意があったことをうかがわせる書面等は提出されておらず、請求人が提出した基本合意書と称する書面には、「契約で定める賃借料については、本市が不動産鑑定士に金額の算定を委託し、この結果を大阪市不動産評価審議会に諮った上で金額を確定するものとする。」との記載があり、また、請求人が提出した本市から提示されたとする基本合意書解説と称する書面には、「土地賃借料の金額及び建物賃借料の金額に、差が生じた場合においては、決定した金額のとおりそれぞれ賃借料を支払うことで、差額について金銭精算することを改めて確認するものです。」との記載がある。

これらのことから、本件請求は、住民監査請求の要件である事実証明書を添えて請求されたものとはいえない。

以上より、本件請求は、法第242条の要件を満たさないものと判断せざるを得ない。