

## 住民監査請求（IR事業用地に関する土地改良事業に係る監査請求）の結果について

大阪市監査委員は、次のとおり、令和6年6月11日に提出された住民監査請求について、同年8月9日に請求人（8人）に監査結果を通知しました。（一部棄却・一部合議不調、結果は同年同月8日決定）

### 第1 請求の要旨

地方自治法242条1項の規定により、以下の財務会計上の違法事項につき、監査を請求する。

- 1 大阪・夢洲地区特定複合観光施設用地に係る液状化対策等工事市有財産使用貸借契約は（以下、「市有財産使用貸借契約」）、大阪市港湾局長が大阪IR株式会社に対し液状化対策工事等に供することを目的として土地を無償で使用させるものであり、地方財政法4条2項の「地方公共団体の収入は適実且つ厳正にこれを確保しなければならない」に違反する。当該契約の解除を求める。
- 2 大阪・夢洲地区特定複合観光施設用地に係る土地改良事業に関する協定は（以下、「土地改良事業に関する協定」）は、大阪府知事、大阪市IR推進局長、大阪港湾局長が大阪IR株式会社との間で締結したもので、大阪IR株式会社が実施するIR用地土地課題対策工事の内容及び費用負担等に関し必要な事項を定めるものである。その3条において「本件土地課題対策工事が公共工事に準ずるもの」と位置付けているにもかかわらず、工事事業者の決定に際し、一般競争入札が行われず随意契約で大阪IR株式会社の少数株主である竹中工務店と大林組に決定したのは、地方財政法4条1項の「地方公共団体の経費は、その目的を達成するために必要且つ最少の限度を超えてこれを支出してはならない」および地方自治法234条2項に違反する。当該協定の解除を求める。

### 第2 監査の結果

#### 1 判断

本件請求における請求人の主張の概要は、以下のとおりである。

（請求人の主張【1】）

大阪市が大阪IR株式会社に対し、本件使用貸借契約に基づき、液状化対策工事等に供することを目的として、市有地を無償で使用させることは、地方財政法第4条第2項に違反するものであることから、本件使用貸借契約の解除を求めること。

（請求人の主張【2】）

大阪市、大阪府、大阪IR株式会社との間で締結した本件土地改良協定では、その第3条において、本件土地課題対策工事を「公共工事に準ずるもの」と位置付けているにもかかわらず、同工事の事業者を、一般競争入札によらずに、随意契約により、大阪IR株式会社の少数株主である建設会社に決定したことは、地方財政法第4条第1項及び地方自治法第234条第2項に違反するものであることから、本件土地改良協

定の解除を求めること。

住民監査請求に基づく監査及び勧告についての決定は、地方自治法第 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、当該請求の理由の有無等に関して、請求人の主張【1】については監査委員の合議が調ったが、請求人の主張【2】については協議によっても監査委員の合議が調わなかった。詳細は以下のとおりである。

#### (1) 請求人の主張【1】について

請求人の主張【1】についての監査委員の判断は以下のとおりである。

地方自治法第 237 条第 2 項は、普通地方公共団体の財産について、条例又は議会の議決による場合でなければ適正な対価なくして貸し付けてはならない旨を定めているところであるから、大阪市においても、その保有する土地を第三者に貸し付ける場合には、賃貸借契約を締結し、適正な賃料を得ることが原則である。

このことを前提に、大阪市では、大阪市財産条例において、賃料を減免できる場合を定めており（同条例第 10 条第 2 項、第 7 条第 4 項）、通常は、同条例の規定に従って賃料を免除することができる場合において、無償での市有財産の貸付け、すなわち、使用貸借契約の締結が許容されることとされている。

一方で、大阪市における管財事務等を所管する契約管財局の通知「行政財産の貸付けに係る取扱いについて」によれば、本市の事務又は事業の遂行のため、本市がその庁舎等の事務室等の施設を提供する場合には、上述の貸付けとはみなされないとの扱いがなされており、この考え方は普通財産の貸付けについても特段変わるものではないとされている。よって、この場合には、条例の規定や議会の議決を要することなく、無償にて本市の所有する施設を提供することは許容されるものと考えられる。

以上の、大阪市における市有財産の貸付け、提供に係る事務の考え方を前提に、本件における、市有地の無償での貸付け、提供の是非について検討した。

本件使用貸借契約は、既述のとおり、IR 施設の建設のための用地を大阪市が IR の運営事業者である大阪 IR 株式会社に貸し付ける前提として、その施設建設に先立ち、土台となる部分の土地について土地課題対策工事（液状化対策工事等）を実施するために、同社に対して市有地を無償で提供する趣旨の契約とされている。

そして、この土地課題対策工事の実施について、本監査対象所属の説明によれば、IR 誘致による観光及び経済振興というわが国全体としての政策目標のもと、その IR 施設を建設するに適した土地を提供するという土地所有者としての責任や、IR も含めた大阪臨海部のまちづくりといった政策的な観点も踏まえ、大阪市の事業として位置付けているものであり、故にその費用も大阪市が負担することとしているとのことである。

この点、具体的にいかなる事業を大阪市の事業として位置付けるかについては、法令によって明確に規定されているものでもなく、基本的には、市長が、その時点での大阪市の施政方針等に基づき、その裁量によって判断すべきものと思料される所、本件における土地課題対策工事の実施を大阪市の事業として位置付けることについては、市長としての判断に、裁量権の逸脱があるとまでは言えない。

よって、本土地課題対策工事の実施を大阪市の事業として位置付けることは法的にも許容されると考えられる所、本件使用貸借契約に基づく大阪 IR 株式会社への

本件土地の提供は、形式的には「貸借」関係を想定した契約に基づくものといえるが、その実質は、土地課題対策工事という大阪市としての事業の遂行のため、大阪市がその所管する土地を、当該事業の履行の担い手である大阪 I R 株式会社に提供することに他ならないといえ、これは、前掲の契約管財局の通知「行政財産の貸付けに係る取扱いについて」にいうところの、貸付けとはみなされない施設の提供に該当するものと扱うことは可能と考えられる。

また、土地の賃貸借契約における「賃料」とは、一般に、賃借人による当該土地の使用・収益に対する反対給付（対価）を意味するものであるところ、本件使用貸借契約に基づいて本件土地の提供を受ける大阪 I R 株式会社は、前述のとおり、大阪市の事業の担い手として本件土地課題対策工事を行うに過ぎず、同社が自らのために使用・収益を行うものではないことから、使用・収益に対する反対給付（対価）である賃料を徴収する前提を欠くものともいえる。

以上のことから、本件土地課題対策工事のための市有地の提供について、敢えて使用貸借契約を締結する必要があったか否かについては検討の余地があるものの、同工事のために無償での市有地の使用を大阪 I R 株式会社に認めたことには、違法性、不当性は認められない。

よって、請求人の主張【1】には理由がない。

## **(2) 請求人の主張【2】について**

請求人の主張【2】については、監査委員の合議が調わなかったため、参考として、監査委員の見解を以下に記載する。

なお、本見解については、監査委員において、論点毎に意見の一致と不一致が存在するため、一致した見解と一致に至らなかった見解をそれぞれ示すものとする。

### **ア 監査委員において見解が一致した部分**

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

大阪市は、I R の建設に向けた I R 事業用地における土地課題対策工事の実施のため、大阪府及び大阪 I R 株式会社との間で、本件土地改良協定を締結し、その第 4 条第 3 項の規定等に基づき、土地課題対策工事の実施に係る費用を大阪市が負担することを定めている。

請求人は、上記の大阪市による費用負担について、従来の、大阪湾岸地域における埋立地の売買、賃貸においては、大阪市が事前に土地課題対策工事を実施してその費用を負担した例はなく、I R 事業用地であるが故の取扱いの差異が生じており、大阪市の行政としての公平性が担保されていないことを理由に、地方自治法第 244 条第 3 項を引用しつつ、その費用負担が違法であることを主張するものである。

そこで、検討するに、地方自治法第 244 条第 3 項は「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」と定めているところ、同項は、地方公共団体が設置した「公の施設」、すなわち「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」(同条第 1 項)を、住民が利用するにあたって、信条、性別、社会的身分、年齢等により、合理的な

理由なく利用の制限等を行ってはならないことを定めるものと解される。

この点、請求人は、上述のとおり、大阪市が自ら所有する市有財産の処分等するに際し、従前とは異なる取扱いをしていることが公平ではない旨を指摘しているのであるから、「公の施設」について住民による利用を制限することが可能か否かという、同項が適用されるべき場面ではないと解される。

したがって、大阪市が、本件土地改良協定に基づき、I R事業用地における土地課題対策工事の実施に係る費用を負担することとした点については、地方自治法第244条第3項に違反するものではない。

もともと、地方自治法第244条第3項は、憲法第14条の規定に基づく平等原則を受けての規定と解されるところ、請求人の主張する「公平性」は、行政そのものに係る取扱いの公平性を論じていると解されることから、以下、大阪市が土地課題対策工事の実施に係る費用を負担することについての、憲法第14条の規定に基づく平等原則違反の有無についても言及しておく。

この点、平等原則とは、上述のとおり、憲法の要請（同第14条）であり、これを受けて、地方自治法第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、本件土地改良協定の締結のような、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るべきであるが、憲法第14条は絶対的な平等を保障するものではなく、事柄の性質に即応して合理的と認められる差別的取扱いを否定するものではないことから、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ものと解される。

そこで、本件について検討するに、本監査対象所属の説明によれば、大阪湾岸地区における埋立地の売却又は賃貸に係る通常の公募では、土壤汚染や液状化等、当該土地の課題について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しており、事業者において土壤汚染対策が必要となった場合は、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他は、自らその対策費を負担することになっているとのことである。

他方、本件では、I R事業者公募時点に、液状化等の土地課題対策工事の必要性が把握できていなかったと本監査対象所属は説明しており、それらを具体的に考慮しない価格で賃料を固定し、用途をI R事業に限定して募集したものと認められる。そのため、大阪市は、土地課題対策工事の必要性がない前提で算定された賃料に見合う土地を提供する義務を負うとも解される。

また、本監査対象所属の説明によれば、本土地課題対策工事の実施に係る費用の負担については、大阪I Rの設置、開業に係る大阪市としての政策的意義や、I R事業用地としての利用態様や性状（その判明経緯を含む。）、開業後に国内外より多数の観光客が訪れることが想定されることからの高度な安心・安全の確保の必要性等を踏まえ、I R施設を建設するに適した土地を提供するという土地所有者としての責任や、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

な観点を踏まえたものとのことである。

このように大阪市として土地課題対策工事に係る費用を負担する一方で、その負担に伴う責任については、市会での議決によりその限度額（788 億円）が定まっているなど、その範囲を限定するとともに、具体的な負担額を外部業者によってチェックすることが見込まれる等、対応に係るプロセスも定められていることが確認できる。

以上のことからすれば、政策的な判断のもと、従前とは異なる取扱いとして、本件において大阪市が土地課題対策工事の実施に係る費用を負担することには、一定の合理的理由があり、憲法第 14 条の要請する平等原則に違反するものではないと解されることから、この点に違法性、不当性は認められない。

#### **(イ) 土地課題対策工事に係る費用の財源を企業債によることの是非**

企業債とは、地方公営企業法第 22 条の規定により、地方公共団体が地方公営企業の建設、改良等に要する資金に充てるため起こす地方債のことを指すとされている。

この地方債の起債に関し、地方財政法第 5 条は、地方公共団体の歳出について、地方債以外の歳入をもつてその財源とすることを原則として定めている。

一方で、地方公共団体の経営する地方公営企業については、一般民間企業のように、株式の発行により自己資本を調達するようなことが出来ないため、経営のための資本については、他会計からの繰入金に仰ぐか、又は、地方債の発行によるかによって調達する以外に方法がないと解されることから、同条第 1 号の規定により、交通事業、ガス事業、水道事業その他地方公共団体の行う企業、すなわち、地方公営企業に要する経費の財源とする場合においては、例外として、地方債を以てその財源とすることができるものとされている。

なお、同号にいう「公営企業」とは、同法施行令第 46 条に定める合計 13 の事業等が含まれるものと解される。

以上の法令等の規定を前提に、大阪市が負担する土地課題対策工事の実施に係る費用の財源を企業債によることの是非について検討した。

本監査対象所属の説明や関係資料によれば、大阪市が負担する土地課題対策工事の実施に係る費用について、その財源を企業債（以下「本件企業債」という。）に求める想定であることが認められる。

そして、本監査対象所属の説明によれば、本件企業債については、公営企業として「宅地造成事業」（地方財政法施行令第 46 条第 12 号）であることを前提に起債を行うことを想定しているとのことであり、このような本件企業債の起債の適否について、本監査対象所属より国（総務省）に、正式な届出前の事前確認を行ったところ、本件企業債の起債について、大阪市の事業として大阪市が本来実施すべき工事を、今回、大阪 I R 株式会社を実施してもらっているとの整理、すなわち、本土地課題対策工事の実施を大阪市の事業として位置付けられるのであれば、本土地課題対策工事の実施に係る費用は、起債対象経費となる旨の回答を得たとのことである。

この点、本土地課題対策工事の実施を大阪市の事業として位置付けることが許

容されることについては、(1)で述べたとおりであることから、本監査対象所属が、本土地課題対策工事の実施を大阪市の事業として位置付けている以上、その実施に係る費用の調達のために企業債を起債することについて、現時点での国の見解を基にすれば、特段、違法性、不当性は認められない。

なお、請求人の引用する栗東市に係る裁判例は、本来、起債に適する事業（以下「適債事業」という。）とは言えない工事について、適債事業である工事と同時・一体の工事であるとの主張が否定された事案であり、本件とは事情が異なるものであるから、上記監査委員の見解に影響を及ぼすものではない。

## イ 監査委員において見解が一致に至らなかった部分

### (ア) 請求人の主張【2】には理由があるので措置を勧告すべきとする見解

#### A 土地課題対策工事の施工業者の選定の是非

公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律第2条は、「公共工事」の定義を「国、特殊法人等又は地方公共団体が発注する建設工事」と定めている。

大阪市は、I Rの建設に向けたI R事業用地における土地課題対策工事の実施のため、大阪府及び大阪I R株式会社との間で、本件土地改良協定を締結し、その第3条の規定において、本件における土地課題対策工事を「公共工事に準ずるもの」と位置付けている。なお、「公共工事に準ずるもの」の定義については、調査を行った限りでは、法令上何らかの定めがあるものではない。

一方で、本監査対象所属の説明、関係資料によれば、大阪市は、本件土地課題対策工事の施工について、大阪I R株式会社を発注者とし、同社の責任において施工業者を選定し、請負契約を締結するものとしており、そのうち、液状化対策工事及び地中障害物撤去工事に関しては、大阪I R株式会社の少数株主である複数の建設会社を選定されている。

請求人は、これらの事実関係を踏まえ、「公共工事に準ずるもの」と位置付けているにもかかわらず、一般競争入札による施工業者の選定がされていないことにつき、不当な契約金額の設定の懸念等、「公共工事」としての公平性、経済性、適正履行が損なわれているとして、地方自治法第234条、地方財政法第4条第1項に違反し、違法であることを主張するものである。

そこで、検討するに、本件土地課題対策工事の施工に係る工事請負契約は、契約名義上は民間企業間で締結されているものであるから、地方公共団体を当事者として締結する契約について定める地方自治法第234条が直接適用されるものではない。

しかしながら、上記(1)で言及したとおり、大阪市は、自ら、本件土地課題対策工事を大阪市の事業として位置付けているのであるから、その事業として実施する工事は、形式的な契約上の当事者名義の如何にかかわらず、実質的には大阪市の工事としての「公共工事」に他ならないと解される。しかも、大阪市は、前述のとおり、本件土地改良協定の中で、本件土地課題対策工事を「公共工事に準ずるもの」として明記しているところである。

これらの大阪市自身の取扱いからみれば、本件土地課題対策工事の実質はあ

くまで「公共工事」であり、同工事に係る請負契約の締結についても、地方自治法第 234 条の規定を準用して取り扱うことが適切であり、それが、大阪市自らが示した同工事に対する「公共工事に準ずるもの」との位置付けと整合すると考えられる。

したがって、本件土地課題対策工事については、本来、大阪市が発注者となり、一般競争入札等の手続により施工業者を選定して工事を施工させた上で、本件土地を大阪 I R 株式会社に提供すべきであったと考えられるし、大阪 I R 株式会社を発注者と位置付けるにしても、本件土地改良協定上に明記した上で同社に一般競争入札等の手続により施工業者を選定させる等、地方自治法の定める契約の締結事務の原則に従って施工業者を選定すべきであったと言わざるを得ない。

にもかかわらず、本件土地課題対策工事において、少なくとも液状化対策工事、地中障害物撤去工事の施工業者は、契約名義上の発注者である大阪 I R 株式会社の任意の判断によって行われており、結果としても、同社と関係性の深い、同社の少数株主のみが現に選定されている。よって、本来の「公共工事」に求められるべき公平性、経済性、適正履行が担保されていないとする請求人の主張には一定の理由があり、本件土地課題対策工事に係る施工業者の選定については、地方自治法第 234 条第 2 項、及び地方財政法第 4 条第 1 項に違反しているとの疑義がある。

また、仮に上記各法令への違反はないとしても、形式的には民間企業間での契約であるにもかかわらず、あえて「公共工事に準ずるもの」と謳っている以上は、本来「公共工事」において求められるべき公平性、競争性等を担保するため、競争原理の働くような手法によって施工業者を選定すべきであったというべきである。よって、少なくとも、本件土地課題対策工事に係る施工業者の選定の仕組みは、地方自治法の趣旨に反し、不当なものであったと解される。

なお、この点について、本監査対象所属は、本件土地課題対策工事と I R 建設工事とは大阪 I R 株式会社による一貫施工が必要であり、I R 建設工事はあくまで、民間事業者間での契約に基づいて行う工事であるところ、本件土地課題対策工事についても、I R 建設工事と同様の方式で行う必要がある旨を主張する。その理由は次のとおりである。

- ① 本件土地課題対策工事の具体的な内容は、本件 I R 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り、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ものであること。
- ② それぞれ大規模となる本件土地課題対策工事及び I R 建設工事は I R 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。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ること。
- ③ I R 事業用地内で本件土地課題対策工事と I R 建設工事とを同時期に進めながらも、現場内での個々の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こと。

- 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、その責任の所在を明確に大阪 I R 株式会社へ一元化することが可能となり、大阪市が本件土地課題対策工事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、当該工事の実施主体として大阪市がその責任を問われることもない。

しかしながら、本監査対象所属が上記①ないし③のとおり挙げる、両工事の具体的な内容の連動性、実際の工事現場での安全管理、工期短縮の実現や経費の節減といった事由は、実際に工事を行う施工業者を両工事において揃えるべきことの根拠になることはあっても、大阪 I R 株式会社を両工事における発注者として揃えるべきことの根拠にはならないように解される。

また、上記④の点に関しても、両工事ともに大阪 I R 株式会社を発注者としても、現に I R が建設される土地は大阪市の所有地である以上、仮に、将来的に液状化等の不具合が生じ、I R 施設に不具合等が生じた場合において、その被害を被った住民や I R 施設の利用者に対し、大阪市が土地所有者としての責任を免れると言い切れるのか、疑問がある。

以上の点からすると、本件土地課題対策工事と I R 建設工事との一貫施工の必要性については十分な説明がなされているとは言えず、本件土地課題対策工事に係る施工業者の選定が違法・不当であるとの疑義を払拭できるものではない。

## B 土地課題対策工事の実施に係る費用の額の是非

本監査対象所属の説明及び関係資料によれば、本件土地課題対策工事の施工に係る費用に関しては、令和 4 年 2・3 月大阪市会において、限度額金 788 億円の債務負担行為が議決されている（令和 5 年 2・3 月大阪市会においても同様に議決されている。）。

請求人は上記限度額金 788 億円について、議決は得ているものの、同金額の算出根拠が不透明であり、同額が大阪 I R 株式会社 1 社の見積もりに基づき決定されていることから、同金額が不当な金額であることを主張するものである。

この点、本監査対象所属の説明によれば、限度額金 788 億円の算定については、予算措置に必要となる概算額として、当該予算措置に先立ち、令和 3 年度に、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を踏まえたものであり、大阪府及び大阪市としても、大阪 I R 株式会社から提示された概算工事費等の積算内容に不合理な内容が含まれていないか等の精査を行っているとのことである。

また、今後の土地課題対策工事の施工にあたっては、施工業者から提示されるその費用の妥当性については、従前、行われた住民監査請求の監査結果での指摘（付言）を踏まえ、履行補助者として、国の関連団体に外部委託の上で精査を行うこと、同工事の監督、検査に関して、別の業者に委託のうえ行うこと等、工事前後の確認体制を整備しているとのことである。

以上の事実関係を踏まえ、本件土地課題対策工事の費用の額の是非について

検討した。

大阪市は本件土地課題対策工事を大阪市の事業として位置付けているところであり、それ自体が許容されることは、上記（１）で言及したとおりである。

しかしながら、同工事を大阪市の事業として位置付けた上で、その費用を大阪市が負担するということなのであれば、本件土地課題対策工事は大阪市の事務に他ならないのであるから、地方自治法第２条第１４条等の規定に基づき「最少の経費で最大の効果を挙げる」べく、大阪市が負担する同工事の費用については、単に「妥当である」のみならず、「最少の経費」であることが必要であると解される。

この点、上述のとおり、本監査対象所属は、従前の住民監査請求の監査結果における意見も踏まえ、本件土地課題対策工事に関し、費用の精査も含めた、工事全体の確認体制を強化したものと主張するところであるが、本監査対象所属の説明によっても、外部委託する履行確認補助者によりチェックを受けるのは金額の妥当性に留まるものであり、上述の「最少の経費」であることが確認できる体制が整備されていることを認めるには至らなかった。その他工事の監督、検査という点についても、大阪ＩＲ株式会社が発注者として実施した工事に対し、独立した観点から客観的な精査が可能といえるのか（単なる履行内容の追認にならないのか）という点についても、十分な対応策が示されておらず、懸念が残るところである。

また、本件土地改良協定においても、本件土地課題対策工事の施工に係る履行確認に関して、その費用が妥当な金額であるかどうか、合理的な金額であるかどうかという点について確認を求める旨は各条項において言及があるものの、「最少の経費」であるか否かを確認する旨の条項は見当たらない。

さらには、上述のとおり、本件土地課題対策工事の費用に係る債務負担行為の限度額（金 788 億円）は、ＩＲ建設工事を請け負う予定の業者が試算した金額を踏まえて算定されたものであるところ、本監査対象所属は本件土地課題対策工事とＩＲ建設工事との一貫施工の必要性を主張しており、当該業者が本件土地課題対策工事も請け負う可能性が高いものであるから、経費の削減という観点を実際にどこまで有効に機能するものなのかについても大きな疑義が残る。この点についても、上記Ａで言及したとおり、入札の手続により施工業者が選定されていれば、大阪ＩＲ株式会社の少数株主が施工を行う場合よりも、より少ない金額により工事を実施できた可能性がある。そして、少なくとも、入札の手続を経た上で定まった金額については、その金額の妥当性のみならず、「最少の経費」であることの証明が可能であったと言わざるを得ない。

以上のことから、本件土地課題対策工事に係る費用の額を不当であるとする請求人の主張には一定の理由があり、費用の妥当性そのものは一定確保されているとしても、「最少の経費」には至っておらず、不当なものであると解される。

## C 結論

本件土地改良協定は当事者間で有効に締結されており、現時点で各当事者に

合意内容の不履行というべき事情も見受けられないことから、同協定の解除事由は特段認められないものの、以上のとおり、本件土地改良協定に基づき、大阪市が本件土地課題対策工事の実施に係る費用を負担することに関しては、同工事における施工業者の選定、並びに同工事に要する費用の額の算定において、違法、不当な手続を伴うものと言えることから、その範囲において、請求人の主張【2】には理由があると認められる。

そこで、本件土地課題対策工事のうち、施工業者が未定である土壌汚染対策工事については、その施工業者の選定において入札に準じた選定方法を採用する等、「公共工事」に求められるべき公平性、競争性を十分に確保し、大阪市が負担する金額が「最少の経費」であることを担保する体制を整えるとともに、I R 建設工事との一貫施工の必要性から入札に準じた選定方法を採用しないというのであれば、一貫施工が、公平性、競争性を確保すること以上に必要だという客観的な根拠を明確にするよう、勧告すべきである。

**(イ) 請求人の主張【2】には理由がないので棄却すべきとする見解**

**A 土地課題対策工事の施工業者の選定の是非**

公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律第2条は、「公共工事」の定義を「国、特殊法人等又は地方公共団体が発注する建設工事」と定めている。

大阪市は、I R の建設に向けた I R 事業用地における土地課題対策工事の実施のため、大阪府及び大阪 I R 株式会社との間で、本件土地改良協定を締結し、その第3条の規定において、本件における土地課題対策工事を「公共工事に準ずるもの」と位置付けている。なお、「公共工事に準ずるもの」の定義については、調査を行った限りでは、法令上何らかの定めがあるものではない。

一方で、本監査対象所属の説明、関係資料によれば、大阪市は、本件土地課題対策工事の施工について、大阪 I R 株式会社を発注者とし、同社の責任において施工業者を選定し、請負契約を締結するものとされており、うち、液状化対策工事及び地中障害物撤去工事に関しては、大阪 I R 株式会社の少数株主である複数の建設会社が選定されている。

請求人は、これらの事実関係を踏まえ、「公共工事に準ずるもの」と位置付けているにもかかわらず、一般競争入札による施工業者の選定がされていないことにつき、不当な契約金額の設定の懸念等、「公共工事」としての公平性、経済性、適正履行が損なわれているとして、地方自治法第234条、地方財政法第4条第1項に違反し、違法であることを主張するものである。

そこで、検討するに、本件土地課題対策工事は、あくまで大阪 I R 株式会社という民間事業者が発注者であって、同工事の施工に係る請負契約は、大阪 I R 株式会社と施工業者との間で締結される民間業者間での契約であるから、そもそも、地方自治法第234条が適用される契約とは言えない。したがって、一般競争入札を実施せず、発注者である大阪 I R 株式会社が、本件土地課題対策工事の施工業者を、自らの判断と責任において選定したとしても、何ら違法性、不当性は認められない。

なお、請求人の主張のとおり、本件土地改良協定においては、本件土地課題対策工事を「公共工事に準ずるもの」と位置付ける旨の記載がある（同協定第3条）。しかしながら、本監査対象所属の説明によれば、この「公共工事に準ずるもの」という文言を定めた同協定第3条は、同協定に定める個々の規定内容を超えて、大阪府、大阪市、大阪IR株式会社 to 具体的な作為義務や法的効果を生じさせること企図して定めたものではなく、「公共工事」と全て同様の取扱をすることを意図して規定したのではないとのことである。よって、「公共工事に準ずるもの」との文言があるからといって、民間事業者間の契約である本件工事の施工に係る契約に、当然に、地方自治法が適用されるものとは解せないというべきである。

したがって、本件土地課題対策工事につき、本件土地改良協定上「公共工事に準ずるもの」との位置付けがされているとしても、そのことを以て、大阪IR株式会社による施工業者の選定が違法、不当なものとなるものではない。

## **B 土地課題対策工事の実施に係る費用の額の是非**

本監査対象所属の説明及び関係資料によれば、本件土地課題対策工事の施工に係る費用に関しては、令和4年2・3月大阪市会において、限度額金788億円の債務負担行為が議決されている（令和5年2・3月大阪市会においても同様に議決されている。）。

請求人は上記限度額金788億円について、議決は得ているものの、同金額の算出根拠が不透明であり、同額が大阪IR株式会社1社の見積もりに基づき決定されていることから、同金額が不当な金額であることを主張するものである。

この点、本監査対象所属の説明によれば、限度額金788億円の算定については、予算措置に必要となる概算額として、当該予算措置に先立ち、令和3年度に、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概算工事費等を踏まえたものであり、大阪府及び大阪市としても、大阪IR株式会社から提示された概算工事費の積算内容に不合理な内容が含まれていないか等の精査を行っているとのことである。

また、今後の土地課題対策工事の施工にあたって、施工業者から提示されるその費用の妥当性については、従前、行われた住民監査請求の監査結果での指摘（付言）を踏まえ、履行補助者として、国の関連団体に外部委託の上で精査を行うこと、同工事の監督、検査に関して、別の業者に委託の上行うこと等、工事前後の確認体制を整備しているとのことである。

以上の事実関係を踏まえ、本件土地課題対策工事の費用の額の是非について検討した。

まず、本件における債務負担行為限度額（金788億円）は、あくまでも支出額の上限の額であって、実際の本件土地課題対策工事において、必ずしも金788億円という金額が支出されるというものではない。

また、本監査対象所属の説明によれば、上記の債務負担行為限度額（金788億円）については、予算措置に必要となる概算額として、当該予算措置に先

立ち、令和3年度に、IR施設の建設工事の施工を予定している建設請負会社において概算工事費を試算しているものであって、大阪府及び大阪市においても、大阪IR株式会社を通じ提示された前記概算工事費等の金額について、その積算内容に不合理な内容が含まれていないか等の精査を行っていることが認められる。

さらに、本監査対象所属の説明によれば、本件土地課題対策工事のうち、液状化対策工事に関しては、専門家会議を経て、その施工方法を、サンドコンパクションパイル工法からセメント系工法に変更することにより、約150億円もの費用が削減されているところでもある。

加えて、本件土地課題対策工事への着手の前には、大阪IR株式会社より概算負担額を大阪市に対しても提示させることにより、その内容を大阪市が精査するのみならず、大阪市が外部委託した履行確認補助者（国の関連団体）もまたこれを精査する体制が構築されていること、また、工事の監督、検査に係る業者として、第三者である民間事業者が同工事の内容を確認する体制も構築されていることが認められる。

このように、本件土地課題対策工事の費用の妥当性については一定担保されていることから、このような体制を経て算出される費用の金額については、直ちに違法、不当な金額ということにはならないと解される。

よって、本件土地課題対策工事の費用の額について、特段違法性、不当性は認められない。

## C 結論

以上のとおり、請求人の主張【2】には理由がない。

## 2 付言

上記1に記載のとおり、本件請求のうち、請求人の主張【2】については監査委員の合議が調わなかったが、本件請求全般を通じて、監査委員により、次の認識が示された。

### (1) 土地課題対策工事の施工業者の選定方法等に係る説明責任

本件土地改良協定でも示されている「公共工事に準ずるもの」という文言は、極めて曖昧な概念であり、具体的にいかなる部分に「公共工事」のルールを適用し、あるいは、そのルールを適用しないのかが、必ずしも明確になっていないことから、公費を支出するという部分を正当化するために「公共工事」を明示し、一方で入札等の手続を回避するために「公共工事」そのものではないことを示すというように、「公共工事」とそうでない部分を使い分けているとの印象は否めないところである。

そこで、今後、大阪市が実施する事務事業に関して適切に説明責任を果たすため、大阪市が費用を負担する工事等の取扱いについては、大阪市における公共工事の取扱いに則してルールを明確化する等、市民に疑問や疑念を抱かせることのないように留意されたい。

また、本監査対象所属は、本件土地課題対策工事の施工業者の選定に一般競争入札等の手続を採らない理由として、本件土地課題対策工事とIR建設工事との一貫施工の必要性を挙げ、大阪IR株式会社が発注者として両工事を一貫して担うことにより、

工期短縮や経費節減、一貫した現場の安全管理、同社への責任の一元化といった、I R事業の推進にとっての利点が得られることを説明している。

しかしながら、上記の利点は、実際の施工業者が同一でさえあれば得られると考えられるものもあり、本件土地課題対策工事の発注者がI R建設工事と同一でなければならない理由としては、不十分である。また、本件土地課題対策工事を大阪市の事業として位置付けるからには、公共事業としての公平性、競争性を確保することが重要であるものの、その点の説明も明確になされているとは言い難い。

そのため、本件土地課題対策工事において大阪I R株式会社によるI R建設工事との一貫施工を継続するのであれば、同工事を大阪市の事業と位置付けたこととの整合性について、事業遂行におけるプロセスの透明化を図り、市民に対して丁寧な説明を尽くすよう留意されたい。

なお、以上の点については、一部の監査委員より勧告に値するとの意見も示された。

## (2) 適正に賃料徴収を行うための十分な協議と確認体制の確保について

本監査対象所属の説明及び関係資料によれば、本件事業用定期借地権設定契約に基づく大阪市から大阪I R株式会社への土地の引渡し後においては、I R事業用地全体において、同契約に基づき賃料が発生する範囲の土地（有償の土地）の部分と、なおも土地課題対策工事を施工中のため、大阪I R株式会社がI R建設工事等の施工に直接使用できないと認められる土地（無償の土地）の部分とが、一定期間、混在することが認められる。

この点、本監査対象所属の説明によれば、土地課題対策工事の施工のため、大阪I R株式会社が使用できない状態にある土地の範囲及び期間等については、大阪市と大阪I R株式会社間の協議により、当該土地の範囲を確定するとともに、現場確認を含めた履行確認によって、適切に管理することとしている。また、当該土地の範囲については、現場で境界立会を行った上で、境界部へのロープ柵・バリケード等を設置する等、視覚的にも明確にすることを想定している。

しかしながら、本件土地課題対策工事の使用範囲は、工事進捗に応じて随時変動していくと想定され、変動に対応した境界部分の確定が随時適切に行えるのか、境界部分は認識できたとしても、実際に施工されている工事を土地課題対策工事とI R建設工事に明確に仕分けすることができるのかという点において疑念が残る。

よって、大阪市としては、本件土地のうち、土地課題対策工事施工部分（無償とすべき部分）とI R建設工事施工部分（有償とすべき部分）を随時的確に把握、分別することは依然として難易度が高いと考えられることから、本来賃料を徴収すべき区域についても無償の取扱いとしてしまうという事態を招きかねない懸念される。

本件事業用定期借地権設定契約に基づく土地の引渡し後においては、I R事業用地全体の土地使用状況が確認できる体制を敷き、大阪I R株式会社と十分な協議を行って、本来徴収すべき賃料を正確に徴収されたい。