

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	岡 田	妥 知
同	福 田	武 洋

住民監査請求について（通知）

令和 6 年 6 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、請求人等の特定につながるものを除き、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

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、工事業業者

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。

2 請求の理由

(1) 事業用定期借地権設定契約の発効時期の不当性と市有財産使用貸借契約—得るべき賃料の喪失—

夢洲の IR 用地に関しては、令和 5 年 12 月 4 日より大阪 IR 株式会社が土地課題対策工事のうち液状化対策工事を行っている。当該土地は大阪市と大阪 IR 株式会社との間で締結された事業用定期借地権設定契約の対象となる土地であるが、未だ大阪市から大阪 IR 株式会社に引き渡されていない。そうであるにも関わらず大阪 IR 株式会社により液状化対策工事が実施されている。

事業用定期借地権設定契約の 13 条(契約不適合)の 1 項では「甲(大阪市)は、本件土地について、本契約の内容に適合しない場合であっても、乙に対して一切の責任を負わない」とされている。そして 13 条の 3 第 1 項では「乙は、本件土地について・・・、必要となる液状化対策を適切に行うものとする。」とされ、液状化対策工事の主体は大阪 IR 株式会社となっているが、これは土地引き渡し(第 5 条)の後に関する記述と理解される。夢洲をはじめとする大阪湾岸地域の埋め立て地については従来、大阪市は瑕疵担保責任を負わず、土地に問題があっても対策はこれを購入あるいは賃借した者の責任とするのが慣例であり、IR 用地もこれに準じるのでなければ他の土地との公平性が保てないことになる。

従って、事業用定期借地権設定契約発効の時期を液状化対策工事が開始される 12 月 4 日以前にすれば問題は無いと考えられる。そうすれば、大阪 IR 株式会社が液状化対策工事実施主体であっても問題は無く、また同時に大阪市には賃料収入がある。

しかし大阪市は、その道を選択せず事業定期借地権設定契約発効以前に屋上屋を重ねるかたちで、液状化対策工事が開始される直前の 12 月 1 日に大阪 IR 株式会社との間で、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を締結した。使用貸借は賃料を支払う賃貸借と異なり無償である。

疑義は 2 段階にわたり、なぜ事業定期借地権設定契約を液状化対策工事以前に発効させなかったのか、また賃貸借ではなく使用貸借としたのか、である。このことにより得るはずであった賃料(月額 2 億 1073 万 0589 円[1 m²あたり 428 円]、事業用定期借地権設定契約 7 条 1 項)を失い大阪市財政に損失をもたらしたと考えられる。

(2) 土地改良事業に関する協定において、土地課題対策工事を「公共工事に準ずるもの」と位置付けることの不当性

土地改良事業に関する協定では、第 3 条(適正履行の確保)において「府、市及び SPC は、本件土地課題対策工事が公共工事に準ずるものとして実施されるものであることを踏まえ・・・公平性、経済性、適正履行の確保に努める」と規定している。

工事実施主体は SPC(協定書冒頭及び 4 条 4 項)という民間事業者であるが、一方、4 条 3 項においては「市(大阪港湾局)は、土地所有者及び本件土地改良事業の市の所管部

局として、…その費用を負担するものとする」と規定しており、支払者は大阪市という地方公共団体である。この錯綜した関係を「公共事業に準ずるもの」という不明瞭な用語で糊塗する意図が伺える。

ア 土地課題対策事業のうち液状化対策工事においては施工業者選定において、「公共工事に準ずるもの」と位置付けられているにもかかわらず「公平性、経済性、適正履行」が担保されておらず、違法である。

IR 予定地はいまだ大阪市の所有地であるが、業者の選定から発注までは大阪 IR 株式会社が行い、費用の支払いは大阪市となっている。IR 株式会社が大阪市と施工業者との中間に入るため、中間搾取や施工業者と結託しての不当な価格設定（キック・バックも可能となる）の懸念が生じる。本来なら公共工事であるため、施工業者の選定にあたっては一般競争入札が行われるが、工事実施主体は大阪 IR 株式会社であるため入札は行われず、施工業者は竹中工務店と大林組に決定した。液状化対策工事が「公共工事に準ずるもの」であれば一般競争入札に付さねばならず地方自治法 234 条違反である。しかも竹中工務店と大林組とは、ともに IR 株式会社の少数株主である。即ち IR 株式会社の内部で発注一受注が行われたことになり、明らかに公正さを欠く。液状化対策工事を IR 株式会社と大林組・竹中工務店の発注一受注関係で実施する、すなわち民間企業同士の問題にすることで議会チェックを免れるという大阪 IR 株式会社にとっての利点もある。

竹中工務店と大林組が施工業者として選ばれ随意契約を結んだプロセスを明確化されることが必要である。

イ IR 用地の土地課題対策事業に関する大阪市の費用負担は、大阪湾岸地域の埋立地の従来からの売買・賃貸に対して、「公平性、経済性、適正履行」が担保されておらず違法である。

(ア) 地方自治法244条3項違反である

2019年の大阪 IR の募集要項に基いて2020年にMGM・オリックスコンソーシアム 1社のみが応募し、この段階で事業予定者とは決定していないが、同社との交渉は既に始まっている。2021年3月に募集要項が大きく修正され追加受付が実施されている。この修正後の募集要項に以下の文言が付け加わった。「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」。

2021年6月にリーガル・チェックの比較表（液状化対策の負担主体について大阪港湾局と IR 推進局の見解）が作成されたが（大阪港湾局・IR 推進局資料 2021年6月）、この中で大阪港湾局は

- * 「建築基準法では（土地造成者ではなく）建築主又は設計者が地盤改良等安全上必要な措置の責任を負う」
- * 「夢洲の用地は、大阪府下の土地に比して液状化の危険度が特別高いわけではないことから、事業者が主張する『当該土地は通常有すべき性能を欠いている』とは言えない。」
- * 「土地所有者の責任として液状化対策を実施すれば、・・・地盤改良せずに売却してきた土地との公平性を保てず、住民訴訟で敗訴の可能性あり」
- * 「以上より、土地所有者の責任ではなく、IR 事業の実現という『政策的視点』から負担という整理が必要」と述べ、大阪市が土壤汚染対策費を負担することについては法的問題があるという認識を示している。

地方自治法 244 条 3 項では、「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。大阪市市有地が公的施設であるかどうかについては、「行政財産の多くは公の施設である」という見解が定着している。

(イ) 土地課題対策費788億円の債務負担行為の不当性

土地課題対策費 788 億円については、2021 年 2 月 12 日の会議で案件として提出され、高橋副市長が「負担の程度は何か想定しているのか」と質問した。坂本 IR 推進局長は「具体的な内容については事業者の提案になる」としたうえで「現在のところ、想定している負担については未確定であるが、可能性はあると考えている」と答えている。その後の経過は、明らかになっていないが、2021 年 12 月 21 日「第 5 回副首都推進本部（大阪府市）会議」が「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（案）骨子等について」を議題として開催され、そのうち資料 4 「IR 事業用地の適正確保について」で「IR 事業用地としての適性確保」が必須であり、「そのような土地に起因する所有者としての責任に加えて、大阪臨海部のまちづくりなどの政策的観点も踏まえ、土地所有者として市が負担」としている。そして「市概算負担額（土壤汚染対策、液状化対策、地中障害物撤去）790 億円」とし、「2022 年 2. 3 月市会に債務負担行為に係る議案を提出予定」となっており、実際に提出・議決された。

令和 4 年度 2・3 月議会で議決された議案 61 号「令和 4 年度大阪市港営事業会計予算」の第 5 条「債務負担行為」のうち「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」の事項で限度額 788 億円が計上され、「期間は令和 5～15 年度」となっていた。またその財源としては全額「企業債」となっていた。788 億円の内訳は明記されていなかった。788 億円の算出根拠を明らかにする必要がある。

(ウ) 788億円の財源を企業債とすることの違法性

地方公営企業が施設の建設、改良等に要する資金に充てるため、国等から借りる金企業が企業債である。しかし IR 用地の土地改良の財源に企業債を充当することは地方公営企業法第 17 条の 2 第 2 項及び第 22 条、地方財政法 5 条に違反する（地方財政法 5

条[地方債の制限] 交通事業、ガス事業、水道事業他地方公営企業に要する経費の財源とする場合は認められる。)

事例としては、滋賀県栗東市が道路工事のためと称して43億9000万円の起債を決めたが実際は新幹線新駅のためであり(JR 東海へ駅舎寄付)、起債を公共事業に限定した地方財政法5条に違反するとして、栗東市長に対して起債行為の差し止めを求めた住民訴訟がある(大阪高判平成19年3月1日。最決平成19年10月19日)。

第1審である大津地裁は地方財政法5条違反を認定し、これを不服として栗東市長は大阪高裁に控訴したが棄却された。栗東市長はさらに最高裁に上告したがこれも棄却された。本事案においても、大阪IR株式会社が運営する大阪IRのための用地におけるさまざまな土地課題対策工事について大阪市が費用負担し、その財源を企業債に求めており、地方債の制限を規定する地方財政法5条に違反する。

3 請求の理由の補充(令和6年6月19日追加提出)

(1) 「(1) 事業用定期借地権設定契約の発効の時期の不当性と市有財産使用貸借一得るべき賃料の喪失」のうち事業用定期借地権設定契約発効についての説明

ア 当該契約においては、第6条(賃貸期間)において「本件土地の最初の引渡日から2058年4月13日」とあり、最初の引渡日から契約発効と理解することができる。

イ 引渡しについては、次のように規定されている。

第5条(引渡し)「甲は事業前提充足日の3営業日後の日又は甲および乙で別途合意した日をもって本件土地を乙に引きわたす。」

引渡しの条件として「事業前提条件充足」が必要と述べられている。

ウ 「事業前提条件」については「実施協定」(2023年9月28日 大阪府と大阪IR株式会社との間で締結)において規定されている。

実施協定(2023年9月28日)第99条の2項(SPCの事業前提条件に基づく解除)「SPC(大阪IR株式会社:筆者註)は次の1~7号の条件のうち、いずれかが成就していないと判断する場合には、府に対し……実施協定を解除することが出来るものとする。」

7条件には困難且つ府がコントロールできないものが含まれ、成就是困難と思える。しかし99条の2項4号ではSPCが条件の一部を放棄した場合、5号では成就していない条件の全部を放棄した場合、いずれも事業前提条件が成就したとみなされ、大阪IR株式会社の解除権は失効する、とされている。

99条2項4号「SPCは、……本条件の一部が終局的に成就していると判断する場合、又は本条件の一部を放棄する場合、府および市に対して、速やかにその旨を書面で通知するものとし、当該通知がなされた条件は当該通知日……をもって成就したものとみなされる。」

99条2項5号「SPCは……本条件の全部が成就したと判断する場合、又は成就していない本条件……の全部を放棄する場合には、府及び市に対して、速やかにその旨を通知するものとし、当該通知の到達……をもって、本条件解除権は失効するも

のとする。」

4号、5号を勘案すればSPCとの協議を進め大阪府・市はいつでも事業前提条件が充足されたとみなし、土地を引渡し、事業用定期借地権設定契約を発効させることができたはずである。

にもかかわらず、今日に至るまで発効させていないのは、大阪 IR 株式会社は土地課題対策工事を行う間、賃料支払いが発生しないようにSPCに対して便宜をはかっていると考えることが出来る。

(2) 「(2) 土地改良事業に関する協定において、土地課題対策工事を『公共工事に準ずるもの』と位置付けることの不当性」のうち「公共工事に準ずるもの」の解釈をめぐる説明

ア 土地改良事業に関する協定第3条見述べられた「公共工事に準ずるもの」は不明瞭な概念である。次の第4条(役割分担)3項では、「市(大阪港湾局)は・・・その費用を負担するものとする」とあり、4項では「SPCは・・・本件土地課題対策を責任をもって適切に行うものとする。」とある。この役割分担関係を「公共工事に準ずるもの」と称するのかもしれないが、先にも述べたように土地引き渡しは行われておらず、大阪市が費用を負担するのであり「公共工事に準ずるもの」と位置付けられているにもかかわらず「公共工事」に他ならない。であるからこそ、IR株式会社が施工業者を竹中工務店と大林組に随意契約で決定したことが問題となるのである。

イ (ア)、(イ)、(ウ)、は土地課題対策工事全般に関わるもので、特に現在進行中の液状化対策工事に係るものではない。しかし協定書はそれら全体をカバーしており、いずれも本質的には公共工事でありながら、「公共工事に準ずるもの」といういわばヌエ的な名称を用いることで、そこに孕まれる問題が隠蔽されている。

(ア)、は「公共工事に準ずるもの」という名称が必要となったプロセスの違法性を指摘している。(イ)、(ウ)、は大阪市が費用を負担する公共工事でありながら、実質はIR株式会社のための土地課題対策であり、企業債を財源とする債務負担行為の違法性を指摘している。

4 請求の受理

本件請求は、夢洲地区のIR事業用地に係る、大阪IR株式会社(以下「SPC」という略称を用いた箇所もある。)を借主とする「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」(以下「本件使用貸借契約」という。)が、地方財政法第4条第2項に違反する違法な契約であること、また、大阪府及び大阪IR株式会社との間で締結した「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」(以下「本件土地改良協定」という。)が、地方財政法第4条第2項、並びに地方自治法第234条第2項に違反する違法な合意であるとして、それぞれの契約及び協定の解除を求めるものと解され、地方自治法第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

I R 事業用地における土地課題対策工事の実施のために大阪市の市有地を無償で使用させること、また、同工事の費用を大阪市が負担することに関して違法・不当な点があるかについて、大阪市監査委員監査基準に準拠して住民監査請求監査を実施した。

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6年6月20日（木）から8月8日（木）まで

3 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第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、請求人から令和6年6月27日付けで請求書の要旨を補足する陳述があった。その内容は、次のとおりである。

なお、あわせて第1請求の受付2（2）イ（ウ）「地方公営企業法第17条の2第2項及び第22条」の記載を削除する旨の申出があった（12ページ参照）。

【本監査請求のきっかけ】

・2023年12月4日から、大阪I R株式会社がI R用地の液状化対策工事を行っている。この土地は、昨年の9月末に大阪市と大阪I R株式会社との間で締結された事業用定期借地権設定契約の対象であるが、土地の引き渡しはまだ行われていない。にもかかわらず、大阪I R株式会社が液状化対策工事を行っているのはいかなる法的根拠に依るものなのか、これが私達の出発点となる疑問である。

・昨年11月28日、私達は、土地課題対策の実施、その対策費用の負担に関して、公文書公開請求を行ったところ、年が明けて1月11日に、土地改良事業に関する協定書が、また、1月30日に、市有財産使用貸借契約書が公開されるとの通知があった。

【請求の要旨（1）について】

・市有財産使用貸借契約書を検討したところ、第1条で「液状化対策等工事に供することを目的として、大阪市は大阪I R株式会社に無償で使用させる」というように規定されていた。しかしながら、2023年9月28日に締結した事業用定期借地権設定契約が発効していれば、同年12月1日に締結した使用貸借契約は不要となる。しかも、この事業用定期借地権設定契約に定められていた、月額2億1,073万円の賃料6か月分が大阪市の賃料収入になったはずであるが、それが一切入っていない。何故、事業用定期借地権設定契約は未だに発効していないのか、これが私達の疑問である。

・事業用定期借地権設定契約も公文書公開請求で手にすることが出来たが、その第13条、これは契約不適合に関する項目であるが、その第1項で「甲、すなわち大阪市は、本件土地

について、本契約の内容に適合しない場合であっても、乙に対して一切の責任を負わない」とされている。これは、従来は、瑕疵担保責任というように言われていたもので、2020年4月の民法改正で、契約不適合責任となったが、内容は同じである。

・土地を所有している売主または貸主は、土地に不具合があった場合にそれに対して責任を負うというのが、契約不適合責任である。それが民法第562条に規定されているが、この事業用定期借地権設定契約では民法第562条に違反しているというように考えられる。しかしながら、従来、大阪湾岸の埋立地の売却、或いは賃貸に関して、大阪市は瑕疵担保責任、契約不適合責任を負ってこなかった。民法第562条違反ではあるが、その従来慣行に合わせたものかというようにも考えることができる。

・一方で、公開された土地改良事業に関わる協定書の第4条第3項では、大阪市、すなわち大阪港湾局は「本件土地課題対策の実施に関わる協議及び費用の認定を行い、その費用を負担するものとする」とあり、この協定書においては、瑕疵担保責任、契約不適合責任を、貸主である大阪市が負うことを明言している。

・したがって、事業用定期借地権設定契約と土地改良事業に関する協定書とでは、その規定が互いに矛盾しており、二重基準状態になっているということが分かった。

・この土地改良事業に関する協定書の記載の「瑕疵担保責任を貸主である大阪市が負う」ということに関してはベースがある。2021年2月に大阪市と事業者が協議を行ったが、そこで、地中障害物撤去費及び土壌汚染対策費については、土地所有者の責任として大阪市が負担することを言明して合意している。それから、2021年6月に、液状化対策費についても土地所有者責任として負担することを言明して合意している。これらがベースになり、土地改良事業に関する協定書の記載になったというように考えられる。

・因みに、この2021年2月、6月の大阪市とIR事業者との協議、合意に関しては、夢洲IR差止訴訟の訴状でそのことについて指摘されている。そういうことで、今、一番下、請求書には記載していない。今回、新たに指摘したのは、このように、事業用定期借地権設定契約と土地改良事業に関する協定書の規定が矛盾して二重基準状態になっているということであり、これは、大阪府、大阪市という地方自治体の信頼にも関わるものではないかというように考える。

・さらに言うと、事業用定期借地権設定契約の第13条第3項で、乙、これはIR事業者のことであるが、「乙は本件について必要となる液状化対策を適切に行うものとする」とある。これを読んでいると、現在、大阪IR株式会社がIR用地の液状化対策を行っているのには根拠があるかと思われるが、この条文は第13条であるということから分かるように、第5条の定める土地の引き渡しの後に出て来る。よって、大阪IR株式会社が液状化対策工事を行うのは、この第5条の定める土地引渡しの後であるというように読める。したがって、現在、大阪IR株式会社がIR用地の液状化対策工事を行っていることについて、何ら法的根拠にはならないということになる。

・事業用定期借地権設定契約は昨年9月28日に締結されているのであるから、これが既に発効していれば、12月1日の大阪市市有地使用貸借契約を結ぶ必要がなく、しかも賃料が入ってきているわけなので、非常に大阪市に対して損失を与えているということができる。

・では、何故、今日に至るまで事業用定期借地権設定契約が発効していないのか、ということを実契約の文言に従って読んでみたところ、事業用定期借地権設定契約の第6条に賃貸期間

の規定があり、本件土地の最初の引き渡し日から 2058 年 4 月 13 日までと規定されている。したがって、土地が最初に引き渡された日を以て契約は発効するというように理解できるかと思う。次に、土地の引き渡しについては第 5 条に規定があり、甲、これは大阪市を指すが、「事業前提充足日から 3 営業日後の日、または、甲及び乙で別途合意した日をもって本件土地を乙に引き渡す」とある。したがって、引き渡しの条件として、事業前提条件が充足されていなければならないということが分かった。

・そこで、「事業前提条件の充足」というのはどういうことなのか、ということで、監査委員に提示した資料の中には入れていないが、2023 年 9 月 28 日に締結された実施協定第 99 条の 2 に「S P C の事業前提条件に基づく解除」というのがあり、「S P C は、次の 1 から 7 号の条件のうち、いずれかが成就していないと判断する場合は、府に対して、実施協定を解除することができるものとする」とある。それを逆に読むと、1 から 7 の条件が成就していれば、解除権は失効し、土地は引き渡されるということになる。しかしながら、この 1 から 7 の条件、ここでは詳しく紹介はしないが、これらの条件は充足が非常に困難なもので、大阪府・大阪市がコントロールできないようなものも含まれている。この 7 条件の充足が非常に困難であるので、事業用定期借地権設定契約がなかなか発効しないのではないかとというようにも考えられるが、更に読み進めると、第 99 条の 2 第 4 項では「S P C が条件の一部を放棄した場合」、第 5 項では「成就していない条件の全部を放棄した場合」に、条件を放棄してそれを大阪府・大阪府に通知した場合には、その通知日をもって全条件が成就したとみなされ、解除権は失効するというように規定されている。したがって、この第 4 項、第 5 項を勘案して、大阪府、大阪市、大阪 I R 株式会社相互に協議をすれば、いつでも事業前提条件が充足されたとみなされて、土地を引き渡すことができたはずであり、事業用定期借地権設定契約を発効させることができたはずである。しかしながら、今日に至るまで発効させていないということは、大阪 I R 株式会社が液状化対策工事を行っている間、賃料が発生しないように、その便宜を図って、事業用定期借地権設定契約を発効させていないのではないかと、というようにも考えられる。

【請求の要旨（2）について】

・土地改良事業に関する協定書の第 3 条に関わるが、大阪府、大阪市及び大阪 I R 株式会社は、本件土地課題対策工事が「公共工事に準ずるもの」として実施されるものであると位置付けている。この「公共工事に準ずるもの」というのは何なのか、というのが疑問である。

・この協定書の第 4 条を読むと「役割分担」というのがあり、その第 3 項では大阪市が費用負担、第 4 項では S P C が土地課題対策を行うということで、役割分担をしている。これが「公共工事に準ずるもの」ということであるようにも考えられる。しかしながら、まだ土地は大阪市の市有地であり、費用は大阪市が全額負担しているのに、どうしてこれが公共工事ではないのか、いかなる意味で「公共工事に準ずるもの」になるのか、甚だ疑問である。

・因みに、「公共工事に準ずるもの」に関する法的な規定がどこかにあるのかと思い、探してみたところ、建設業法第 27 条の 23 で、国道交通省令で定める法人が発注者であり、かつ工事 1 件の請負代金が 500 万以上、と定めているものがあつた。国土交通省令で定める法人というのは、独立行政法人とか国立研究開発法人といったものであり、この中に大阪 I R 株式会社のような民間の株式会社はもちろん入っていないことから、本件で「公共工事に準ず

るもの」という名称を用いるのは不適當だと思う。

・さらに、この土地改良事業に関する協定書をもう少し読み進むと、第9条2項に、大阪IR株式会社の委託及び請負に関わる契約について、「原則として、委託または請負の時点における、次の市の標準契約に基づくものとして、その内容について、予め市と協議するものとする」とある。そして、大阪IR株式会社は、液状化対策工事において、「公共工事に準ずる」というより、公共工事そのものであるにもかかわらず、一般競争入札を行わず、「株式会社大林組」、「竹中工務店」と随意契約を結んでいる。その点については「民民ベースだから一般競争入札は要らない」というような説明がされることもあった。しかしながら、第9条第2項を読むと、大阪IR株式会社が、工事請負契約を締結するに際しては、「予め市と協議し、また、標準契約に基づかねばならない」と書いてある。したがって、一般競争入札もなく、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」及び「株式会社大林組」に請負業者が決定したということは大変問題であると思う。なぜなら、事前に大阪市は大阪IR株式会社と協議してそのことを知っており、この工事が「公共工事に準ずる」、というよりは公共工事であるにもかかわらず、一般競争入札を行わずに随意契約で大阪IR株式会社の少数株主である「竹中工務店」と「株式会社大林組」に、委託事業、工事請負を行わせている。これは非常に問題であり、既に請求書に書いているとおり、地方財政法への違反になるのではないかと考えている。

・請求書の「請求の理由」の「2」の「イー1」、「イー2」、「イー3」に記載の内容は、液状化対策工事に関わるものではない。しかしながら、土地改良事業に関する協定書は、土地課題対策工事全般に関わるものであり、ここで「公共工事に準ずるもの」と称しつつ実は公共工事が行われていたり、2022年の2・3月議会で土地課題対策工事費788億円が債務負担行為として議決されているものの、このときは公共工事として議決されたりしている。しかも、実際に施工するときは公共工事ではなく、「公共工事に準ずるもの」として行われている。これもおかしいのではないかと思う。

・そこで、滋賀県の栗東市が新幹線の新駅を自ら建築してJR東海に寄付し、これに関して債務負担行為として起債行為を行ったという事件が、事例としては役立つのではないかと考えて挙げた。この事件で、栗東市は企業債として起債したわけであるが、本件でも、企業債としてそもそも起債できるような中身であるのか、という内容を問うている。

・6月19日に請求書の補充というものを提出している。補充の内容はAとBに分かれているが、Aの方には事業前提条件に基づく解除に関する内容を書いている。Bの方には、「公共工事に準ずるもの」と位置づけることに対しての解釈について書いている。

なお、陳述時の質疑応答において、次のことを確認した。

(土地課題対策工事の施工業者をどのように知ったのかについて)

・液状化対策工事に関してIR推進局が作成し、ネット上に挙げていた2023年12月付けの資料に、施工業者として「竹中工務店」、「株式会社大林組」、「大成建設株式会社」が書かれていたのでそうだと知った。契約書は見えていないので、契約内容や契約の形態は分からない。なお、私達は、IR推進局と団体協議を行った際、契約書を見せて欲しいと求め、どういう契約なのかということを探したが、「民民契約だから、内容については大阪市IR推進局が開示できるものではない」ということで見せていただけなかった。

(民間当事者間での契約に「入札」や「随意契約」という概念はあるのかについて)

- ・「東建コーポレーション」という会社のホームページを見たところ、「基本は一般競争入札であるが、従来からの慣れた業者とか、そのような場合には随意契約を行う」というように書かれてあった。したがって、一般の企業もそういう概念を用いて契約をするものと理解している。
- ・本件は、「民民ベースである」と言いながら、大阪市が費用を負担して市有地の工事を行うものであるから、民々ベースの形がとられているものの、公共工事であると思う。したがって、なおさら、一般競争入札が行われず、随意契約を行ったというのは問題であるというように思う。

(請求書に「大成建設株式会社」の名が無いのは何故かについて)

- ・「竹中工務店」と「株式会社大林組」が大阪IR株式会社の少数株主であると認識しており、そうであれば、大阪IR株式会社の内部で受発注が行われており、一般競争入札も行われていないことから、キックバックとか、不当な価格設定が可能ではないかということで、「竹中工務店」と「株式会社大林組」に注目していた。「大成建設株式会社」も株主であるとのことなのであれば同様である。代表として2社を記したと考えていただければ良い。

(請求書で「土地課題対策工事が公共工事に準ずるものとして位置づけることの不当性」と書かれているところの「不当」とは具体的に何を意味するかについて)

- ・請求書の内容を弁護士にチェックしてもらっている中で、「一般競争入札をしていないと言っているのに『公共工事に準ずるもの』というのは不当ではないか、おかしいのではないか」という指摘を受け、「公共工事に準ずるもの」と言っているが実際は公共工事なのだというように文言を補ったつもりであった。
- ・ともかく、公共工事であるにもかかわらず、「準ずるもの」と称しているところが問題だということである。この点は補充書のBの④後段のところになるが、まだ市有地の引渡しが行われておらず、大阪市が費用を負担するものであるから、公共工事に準ずるものと位置付けられているものの、公共工事に他ならない、そのことについての不当性があるのではないかということである。

(請求書3頁「イー1」では、いかなる意味での「公平性」について述べているかについて)

- ・大阪市の場合は、普通、瑕疵担保責任を負わず、借りるところとか、買ったところがその責任を負うとされているのに、今回は異なっている。そのような比較での公平性のことである。
- ・なお、事業用定期借地権設定契約の文言では、大阪市は瑕疵担保責任を負わないことになっており、そこでは公平性を一応保っている形にはなっている。ただ、先に申し上げたとおり、二重基準となっており、土地改良事業に関する協定書では明らかに違う特別な扱いをしている。今回の案件はそこが他の案件と異なっている。地方公共団体が結ぶ契約が、それぞれ文章が違うから言っていることが違うというのは、その地方公共団体の信頼性にも関わるものであり、地方公共団体であれば、全契約とか協定に書く文言を一致させるべきと思う。

(請求書の4頁「788億円の債務負担行為の不当性」との記載に関し、788億円が大阪IR株式会社1社による見積もりで算出されたということをどのように確認したのかについて)

・資料としては提出していないが、日経新聞のデジタル版の記事により確認した。

(請求書の4頁「788億円の債務負担行為の不当性」の「不当」とは具体的に何を意味するのかについて)

・788億円という金額の算出根拠が明らかにされていないのに債務負担行為を決めているということ、また、明らかに民間会社のカジノ事業のための土地整備、土地対策であるのに、公共工事の債務負担行為として議決をするのはおかしいのではないかということである。

(請求書の4頁の「イー3」に関して、788億円の財源を企業債とすることが、具体的にどのような理由で、地方公営企業法第17条の2第2項及び第22条に違反していると主張されているのかについて)

・地方公営企業法第17条の2第2項と第22条については、実は企業債のことそのものに関するものではない。大阪港湾局は既に多くの負債を抱えているので、今後一般会計の方から借金を返すことになる、すなわち、公営事業が負債を抱えている場合、それを支払えないときは一般会計からそれを補填するということに関する規定がこれらであるが、「イー3」で記すのはあまり適当ではなかった。これらの規定は企業債を起債することとは直接は関係がなく、後の支払いのことなので、これらの規定に違反するとの主張は削除することにしたい。

(請求の補充書の内容に関し、「大阪府・市と大阪IR株式会社との協議により、いつでも事業前提条件が充足されたと見做して事業用定期借地権設定契約を発効させることができず」というのは、具体的にどのような状況をイメージしているのかについて)

・大阪市は、ずっと以前から、今年の7月から9月までの間に事業前提条件をすべて充足させ、解除権を失効させて土地を引き渡すと言っている。解除権を行使するのは大阪IR株式会社のはずである。ということは、大阪IR株式会社と大阪市の間で何らかの合意があったと思われる。例えば、7つの事業前提条件の中に「カジノ免許」のことが書かれている。この「カジノ免許」はまだ申請されていないと思うが、その審査基準を見たところ、分厚くて厳しいものであるから、既にもう6月が終わろうかというこの時点で「カジノ免許」が交付されるとは思えない。よって、7条件が全部充足されるとは思えない。にもかかわらず、大阪市が、以前から「事業前提条件をすべて充足させる」等と言っているということは、この件につき、両者が既に協議し、合意をしていて、「この条件とこの条件については放棄し、充足したとみなす」といった話がされているのではないかと思う。夢洲IR差止訴訟の方でも、そういうことが問題とされていた。そうであるならば、もう少し早い時点で事業用定期借地権設定契約を発効できたのであって、市有地使用貸借契約を締結しなくても良かったのではないかと思われる。

・この事業前提条件の充足ということについては、IR推進局も、今年度のIR説明会の中で、事業前提条件の充足を前提として土地の引き渡しを行うということをはっきりと述べている。

・また、この件に関連して、先般、京阪ホールディングスが中之島線の延伸工事を棚上げすることを明らかにしており、「解除権が設定されている状況の中では不安がある」というようなことを言われていた。そういう不安な状況だと言われるばかりの、この事業前提条件について、大阪IR株式会社ではなく、大阪市が「いついつ充足できる、それはもう今年の夏である」というように時期を言明しながら進めているということが、非常に分からないところである。そうすると、これはやはり、大阪府、大阪市と大阪IR株式会社との間での協議といったものがあるのではないかと考えざるを得ない。一時、港湾局長が、土地の整備について大阪市が財政的な責任を持つとしたことについて、整合性が取れないということが問題になったかと思うが、こうしたことが政治判断の中で、適正な行政として進められたのかというところに疑義があると考えている。

4 監査対象所属に対する調査（32 ページ以降に詳述）

行政委員会事務局職員が、IR推進局職員及び大阪港湾局職員に対して、次のとおり調査を行った。

- ・令和6年6月21日、同年7月17日に質問を実施。

5 関係人調査（72ページ以降に詳述）

行政委員会事務局職員が、次のとおり関係人調査を行った

- ・大阪市の管財事務等を所管する契約管財局を関係人（関係所属）とし、契約管財局職員に対して、令和6年7月16日に質問を実施。

6 監査対象所属の陳述（74 ページ以降に詳述）

令和6年7月11日に、監査委員が、次の職員より陳述を聴取した。

- ・IR推進局長ほかIR推進局職員
- ・大阪港湾局長ほか大阪港湾局職員

第3 監査の結果

1 本件請求に係る事実関係

(1) 不動産の貸借関係に係る契約について

ア 一般的な法律上の定義

不動産の貸借関係に係る契約についての法律上の定義は次のとおりである。

契約	内容	規定
使用貸借契約	当事者の一方がある物を引き渡すことを約し、相手方がその受け取った物について無償で使用及び収益をして契約が終了したときに返還をすることを約することによって成立する契約。	民法 第593条
賃貸借契約	当事者の一方がある物の使用及び収益を相手方にさ	民法

		せることを約し、相手方がこれに対してその賃料を支払うこと及び引渡しを受けた物を契約が終了したときに返還することを約することによって成立する契約。	第601条
	借地権設定契約	建物の所有を目的とした土地の賃貸借契約	借地借家法第2条
	事業用定期借地権設定契約	専ら事業の用に供する建物（居住の用に供するものを除く。）の所有を目的とし、かつ、存続期間を ①30年以上50年未満（同条第1項）、又は ②10年以上30年未満（同条第2項）とする借地権設定契約 ※本件の事業用定期借地権設定契約は①（借地借家法第23条第1項）	借地借家法第23条

また、「賃料」の定義については、次のとおりとされている。

- ・賃料は、元本に対する果実であって、不動産の所有権を移転しないで、ただその使用权若しくは収益権を他人に委ね、使用又は収益の目的に供させることに対して徴収される対価をいい、いわゆる地代または家賃の総称である。
- ・一般に賃料とは、あるものの所有権を移譲しないで、ただその使用权もしくは収益権を他人に委ね、使用または収益せしめることに対して徴収される対価をいう。
- ・賃料は、普通、貸付にもとづいてあるものを使用し、または収益することの対価であると考えられている。
- ・借地・借家の賃料の概念、性質については、それが土地・建物の収益の対価であることのほか、賃料は賃貸借の期間に対応するものであること以外、その性質について定められた規定はない。

イ 本市契約事務上の定義

- ・使用貸借契約について

契約管財局作成の「管財事務概説（令和3年9月）」において、使用貸借については「無償で当該地方公共団体以外の者に貸し付け、使用収益を認めることである。つまり、財産条例第7条第4項を適用し、貸付料を免除したものである。」と記載されている。

すなわち、本市では、当該事案が大阪市財産条例第7条第4項に該当し、貸付料を免除できる場合に使用貸借契約を締結できるということになる。

ウ 本市以外の者への貸付け

普通財産を、無償（使用貸借）で本市以外の者に貸し付ける場合の一般的な取扱いは次のとおりである。

- (ア) 原則的な考え方

地方自治法第237条第2項において、「第238条の4第1項の規定の適用がある場合を除き、普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。」と規定されており、普通財産の貸付においては適正な賃料を得ること、すなわち、賃貸借契約によることが原則とされている。

(イ) 無償とすること（貸付料を免除すること）が可能とされる場合

A 条例による場合

大阪市財産条例第7条第4項、大阪市財産規則第16条の3（普通財産の貸付につき第10条第2項にて準用）によれば、貸付料を免除することができるのは、以下の表のとおりである。

大阪市財産条例 7条4項	大阪市財産規則 16条の3	条文（減免可能事由）
1号		国若しくは地方公共団体又は公共的団体において、公用、公共用又は公益事業の用に供するとき
2号		災害が発生した場合における応急措置の用に供するときその他財産管理者が特に必要と認めるとき
3号 (前2号に定めるもののほか、公益上その他の事由により特に必要がある場合として財産管理者が定めるとき)	1号	本市の指導監督を受け、本市の事務事業を補佐する団体において、当該補佐する事務事業の用に供するため使用するとき
	2号	本市の重要な施策の実施に寄与すると認められるとき
	3号	専ら本市の事業の用に供するための電柱若しくは電線路又は水道管、ガス管その他の埋設物を設置しようとするとき
	4号	前3号に掲げるもののほか、市長が特別の理由があると認めるとき

※契約管財局通知「行政財産目的外使用許可等・普通財産貸付に係る減免指針」（令和2年4月1日一部改正）中の表を基に作成

B 議会の議決による場合

議会の議決を得た場合は、上記の基準によらないでも使用貸借契約が可能と考えられる。

C 地方公営企業の財産管理に係る特例

地方公営企業法第40条第1項において、「地方公営企業の業務に関する契約の締結並びに財産の取得、管理及び処分については、地方自治法第96条第1項第5号から第8号まで及び第237条第2項及び第3項の規定にかかわらず、条例又は議会の議決によることを要しない。」と規定されている。

よって、地方公営企業法上は、地方公営企業は、条例又は議会の議決によらずと

も、適正な対価なくしてその財産を貸し付けること、すなわち、その財産について使用貸借契約を締結することができることと解される。

エ 貸付けとみなさない場合

契約管財局が、行政財産の貸付けを行う場合に留意する事項について定めた「行政財産の貸付けに係る取扱いについて」（平成 21 年 4 月 1 日から適用）において、貸付けとみなさない場合について、次のとおり記載がある。

○第 3 貸付けとみなさない場合

次の施設は、本市の事務、事業の遂行のため、本市が当該施設を提供するものであり、この取扱いにおける貸付けとはみなさない。

- 1 庁舎（本庁舎及び区役所庁舎等）、特殊施設（研修所、図書館、体育館等）及びその附帯設備（工作物を含む。）について、大阪市事務分掌条例（昭和 38 年大阪市条例第 31 号）第 1 条に掲げる局及び室等が、本市の事務事業を遂行するにあたって使用する事務室等の施設（ただし、交通局、水道局等の公営企業については有償で整理が必要。）
- 2 病院、学校等の給食や、庁舎の清掃、警備、運送等の役務等を本市以外の者に委託した場合において、それらの役務の提供に必要な施設（ただし、当該役務の提供に必要な施設を委託者において提供することが慣習として一般化しており、かつ、契約書に施設を提供することが明記されている場合に限る。）

（2）契約事務に係るルールについて

ア 関係法令等

（ア）地方自治法第 2 条第 14 項

地方自治法第 2 条第 14 項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、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。」と規定している。

上記規定は、地方公共団体がその事務を処理するに当たって準拠すべき指針であり、地方自治は住民の責任とその負担によって運営されるものである以上、常に能率かつ効率的に処理されなければならない、「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことが常に強く要請される。

（イ）地方自治法第 234 条（契約の締結）

地方自治法第 234 条は、普通地方公共団体が締結する契約の方法、契約の相手方の決定の方法、入札保証金の帰属、契約確定の時期等について規定している。

普通地方公共団体の行う契約事務の執行は、公正をもって第一義として、機会均等の理念に最も適合し、かつ経済性を確保するという観点から、一般競争入札を原則とし、指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するとき限り、これによることができるとされている。

つまり、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法によることができる場合は、政令に定める場合に限られており、この政令に定める場合に該当しない契約は、一般競争入札によらなければならない。

- ・一般競争入札

一般競争入札とは、不特定多数の参加を求め、入札の方法によって競争を行わせ、そのうち、普通地方公共団体に最も有利な価格で申込みをした者を契約の相手方とする契約方法をいう。

- ・指名競争入札

指名競争入札とは、普通地方公共団体が資力、能力、信用その他について適当であると認める特定多数の競争加入者を選んで入札の方法によって競争をさせ、その中から相手方を決定し、その者と契約を締結する方法をいう。

- ・随意契約

随意契約とは、競争の方法によらないで、普通地方公共団体が任意に特定の相手方を選択して締結する契約方法をいう。

随意契約によることができる場合は、地方自治法施行令第167条の2に規定された要件に該当する場合に限ることとされている。

- ・せり売り

せり売りは、買受者が口頭（挙動）をもって価格の競争をするものであり、動産の売払いで当該契約の性質がせり売りに適している契約について認められる。

(ウ) 地方自治法施行令第167条の2（随意契約）

地方自治法施行令第167条の2第1項において、「地方自治法第234条第2項の規定により随意契約を行うことができる第1～9号の9つの類型が定められている。

(エ) 契約事務の手引（第14版）（令和6年4月）

契約事務の制度所管所属である契約管財局が作成した「契約事務の手引」において、地方公共団体が締結する契約について、次のとおり記載されている。

- ・入札について

地方公共団体が締結する契約は、公益を目的とするものであり、その性質上、地方自治法をはじめとするさまざまな法令による制約を受ける。地方自治法第2条第14項は、地方公共団体がその事務を処理するにあたっての基本的原則として、「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」と規定されている。この原則のもとに、契約締結にあたっては、最も低い金額で契約するとともに、公平に契約の相手方を選定することが求められる。地方自治法第234条は、契約締結の方法として一般競争入札により最低の価格をもって申込みをしたものを契約の相手方とすることを原則とすることを定めている。

一方で、最大の効果を挙げるためには、契約の履行品質の確保が求められ、さまざまな制度や仕組みが取り入れられている。また、入札契約事務は、より多くの者を入

札に参加させ競争性を向上させるとともに、入札契約の様々な段階における情報公開によって透明性を確保し、法令に従い適正に執行されるよう公正性を確保することが強く求められる。

個々の入札・契約事務を執行するにあたって、契約事務担当者は、特に公正な態度をもって事務を処理し、常に本市の利益を念頭におき、広く契約の相手方を求めるよう努力し、一部の事業者の利益となり、あるいは他人に疑念をいだかせる等の余地のないように心掛け、常にコンプライアンスの確保に努めなければならないことは言うまでもない。

・随意契約について

随意契約とは、競争入札の方法によらないで、任意に特定の者を選定し締結する契約方法であり、一般競争入札を原則とする契約方法の特例として位置付けられている。随意契約による場合においても、2名以上の者から見積書を徴収し、価格等を比較検討するいわゆる「比較見積」を行うことを原則とするが、これは随意契約であっても適正な価格で契約を行う必要があるため、なるべく競争の原理を応用してより有利な契約を行おうとする趣旨である。

また、随意契約の長所、短所について以下のとおり記載がある。

区分	内容
長所	手続が簡単で経費の負担が少なく済み、かつ、契約の目的、内容に照らしてそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定できる。
短所	契約の相手方が固定化し、契約の締結が情実に左右されるなど、公正を妨げる事態を生じるおそれがある。

(オ) 地方財政法第4条（予算の執行等）

地方財政法第4条は、予算の執行面における基本原則を定めたものである。

・第1項

第1項は、経費の支出に関する規制であり、予算の執行において、その目的達成のための必要かつ最少の限度をこえて支出してはならないとするものである。「その目的」とは、個々の経費の支出目的を指すが、予算の執行に当たっては、個々の具体的な事情に基づいて判断し、最も少ない額をもって目的を達するように努めるべきことは、執行機関に課された当然の責務であるとされている。

また、「必要かつ最少の限度」について、抽象的に基準を設けることはできないが、その判定に当たっては、広く社会的、政策的、経済的見地から総合的になすべきとされている。

なお、当該規定は、前述の地方自治法第2条第14項にある「最少経費による最大効果」の原則を、予算執行の立場から簡潔に表現したものとされている。

・第2項

第2項は、収入の確保に関する規定である。予算に計上された収入の完全な確保は、歳出予算の実効性を担保するものであり、当然ながら重要である。

「適実」とは「現実の事態に適応して」の意であり、主として経済情勢の変移に即応すべきことを意味する。

「厳正」に確保するとは、圧力、障害に屈することなく、法規の命ずるところに従い、収入すべきものを忠実に収入することであり、税の減免や徴収猶予に関する規定の運用などについては、特にこの態度の堅持が要求されるとされている。

(カ) 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律

本法律は、国、特殊法人等及び地方公共団体が行う公共工事の入札及び契約について、その適正化の基本となるべき事項を定めること等により、公共工事に対する国民の信頼の確保とこれを請け負う建設業の健全な発達を図ることを目的としたものである。

また、第2条第2項において、「この法律において『公共工事』とは、国、特殊法人等又は地方公共団体が発注する建設工事をいう。」と規定されている。

(3) IR事業について

ア IR整備に関する経過

IR推進局及び大阪港湾局からの説明や、提出された関係資料、大阪府及び大阪市ホームページ等を基に確認したところ、本件に係る事実経過は以下のとおりである。

○ IR整備に関する事実経過の概要（平成31年2月～令和5年12月）

年月日	項目	詳細内容
平成31年 2月28日	大阪IR基本構想（案）策定 府市間基本協定の締結（市・府）	・大阪IR基本構想（案）を策定 ・市と府との間で、IR区域の整備に関する基本協定書の締結
令和元年 11月21日	実施方針（案）の公表	・「IR施設区域整備 実施方針（案）」の公表
令和元年 12月24日	大阪IR基本構想策定 事業者募集要項（当初）の公表	・府民意見等の募集を経て、大阪IR基本構想を策定 ・IR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	参加資格審査結果の公表 公募	・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3年 3月19日	実施方針の確定 事業内容の変更	・「IR施設区域整備 実施方針」の確定 ・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	資格審査書類の受付結果（追加分）の公表	・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 7月21日	提案審査書類の受付結果の公表 公募	・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3年 9月28日		事業者選定	・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3年 12月1日		I R 予定区域等における液状化対策に係る専門家会議の設置	・府市において、液状化対策について専門家からの助言を受けるため、液状化対策に関する専門家会議を設置
令和4年 2月15日		基本協定の締結（市・府・事業者）	・府及び市と大阪 I R (株)との間で、「I R 施設区域整備等基本協定書」を締結
令和4年 2月16日	区域整備計画	計画の作成	・府民意見等の募集及び公聴会等の手続を経て、「I R 施設区域の整備に関する計画」を作成（その他「大阪 I R 長期構想」も策定）
令和4年 3月24日		国への計画の認定申請に関する議決（府）	・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		国への計画の認定申請に関する議決（市）	・市会において、議案第80号「I R 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
		土地改良事業費用に関する議決（市）	・市会において、議案第61号「令和4年度大阪市港営事業会計予算」可決（※ I R 用地の土地改良事業に係る限度額788億円の債務負担行為）
令和4年 4月27日		国への区域整備計画の認定申請	・「I R 施設区域の整備に関する計画」について、I R 整備法9条1項の規定に基づき国へ認定申請
令和5年 4月14日		国による区域整備計画の認定	・「I R 施設区域の整備に関する計画」について、I R 整備法9条11項の規定に基づき、国（国土交通大臣）により認定
令和5年 9月19日		液状化対策に係る検討結果の公表	・専門家会議（R3.12.1設置）での検討を踏まえた「I R 区域における液状化対策に関する検討結果」の公表
令和5年 9月28日		実施協定の締結（府・事業者）	・府と大阪 I R (株)との間で、「I R 施設区域整備等実施協定書」を締結
		事業用定期借地権設定契約の締結（市・事業者）	・市と大阪 I R (株)との間で、I R 事業用地に係る事業用定期借地権設定契約を締結
		I R 施設区域の立地及び整備に関する各協定の締結（市・府・事業者）	・府及び市と大阪 I R (株)との間で、「I R 施設区域の立地及び整備に関する協定」及び「I R 施設区域の立地及び整備に係る土地使用等に関する協定」を締結
令和5年 9月29日		土地改良事業に関する協定の締結（市・府・事業者）	・府及び市と大阪 I R (株)との間で、「I R 施設用地に係る土地改良事業に関する協定書」を締結
令和5年 12月1日		使用貸借契約の締結（市・事業者）	・市と大阪 I R (株)との間で、事業用地に係る「I R 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書」を締結
令和5年 12月4日		液状化対策工事着手	・事業用地に係る液状化対策工事に着手

※ I R 推進局、大阪港湾局からの提出資料及び大阪府、市ホームページを基に作成。

※上記の表中「大阪・夢洲地区特定複合観光施設」を「I R 施設」と表記する。

イ 各種契約、協定等の内容

本件請求内容に関する、各種契約書、協定書等の概要は次のとおりである。

(ア) 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書

- ・契約日（締結日）：令和5年12月1日
- ・使用貸借期間：
別途覚書による。（締結日～事業用定期借地権設定契約第5条に基づく全ての本件土地の引渡し完了した日の間）
- ・当事者：貸主：大阪市（大阪港湾局）、借主：大阪IR（株）
- ・概要：
大阪IR（株）が、本件土地において実施する液状化対策工事及び地中障害物撤去工事のため、本市が同社に本件土地を供する（無償）もの
- ・詳細：
 - 本件土地を、本件液状化対策等工事の用に供することを目的とし無償にて使用させる。また、他の目的には使用しないこと。
 - 本件土地の引き渡し範囲及び時期・使用貸借期間については別途覚書による。
 - 事業用借地権設定契約第5条に基づく本件土地の引き渡し後は、本契約の対象外。
 - 大阪IR（株）は本件土地を現状有姿で借り受けること。

(イ) 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書

- ・契約日（締結日）：令和5年9月29日
- ・実施期間：締結日～2033年度
有効期間：締結日～最終の出来高負担額の支払日
- ・当事者：大阪府、大阪市（IR推進局、大阪港湾局）、大阪IR（株）
- ・概要：
IR事業用地に係る土地改良事業として、大阪IR（株）が実施する土地課題対策に係る工事の内容、及び費用負担等に関し、必要事項を定める。
○本件土地課題対策工事の対象
土壌汚染対策工事、液状化対策工事、地中障害物撤去工事
※大阪IR（株）は、上記工事を第三者へ委託、請け負わせることができる。
- ・詳細：
 - 本件土地課題対策工事は公共工事に準ずるものとして実施される。
 - 本件工事に係る業務の執行にあたり、公平性、経済性、適正履行の確保に努めること。
 - 大阪市（大阪港湾局）は、土地課題対策に係る費用の認定を行い、費用を負担する。
 - 大阪市が合理的に判断する範囲で費用を支払う。
 - 工事施工のため使用貸借契約を締結し、土地を暫定利用することができる。

(ウ) 事業用定期借地権設定契約公正証書

- ・ 契約日（締結日）：令和5年9月28日
- ・ 賃貸借期間：最初の引渡日～2058年4月13日
- ・ 当事者：貸主：大阪市（大阪港湾局）、借主：大阪IR（株）
- ・ 概要：

大阪IR（株）が、専ら事業の用に供する建物（IR施設）を本件土地上に所有することを目的として、本市が同社に対し、本件土地を供するもの
- ・ 詳細：
 - IR施設を所有するため使用し、他の目的には使用しないこと。
 - 本市は、事業前提条件充足日の3営業日後の日又は当事者間で別途合意した日を以て、本件土地を大阪IR（株）に現状有姿で引渡すこと。
 - 賃料は、月額金2億1073万0589円（1㎡当たり金428円）であること。

なお、工区又は区域毎の引渡しとする場合は、本件土地の全部の引渡しが終わるまでは、引渡しを完了した面積に応じて賃料を算出すること。
 - 契約不適合責任は負わないこと。

(エ) 大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等実施協定書

- ・ 契約日（締結日）：令和5年9月28日
- ・ 期間：

当初：最初の認定日～35年間（発行日～2058.4.13）

延長：原則30年間（伸縮可）
- ・ 当事者：大阪府、大阪IR（株）
- ・ 概要：

大阪府及び大阪IR（株）が協力して認定区域整備計画の着実な実施を図ることを担保するため、また長期間にわたる安定的で継続的な設置運営事業の実施に向けて、設置運営事業の具体的な実施体制及び実施方法に関する事項等、IR整備法第13条第1項で定める事項その他必要な事項を規定。
- ・ 詳細：

本実施協定書第99条の2において、大阪IR（株）の事業前提条件に基づく解除権を設定（本条健解除期限：2026年9月末日）。

 - 事業前提条件
 - ① 税務上の取扱い、② カジノ管理委員会規則、③ 資金調達、④ 開発、
 - ⑤ 新型コロナウイルス感染症、⑥ 財務、⑦ 重大な悪影響

ウ 土地課題対策工事の概要について

本件土地改良協定の内容や監査対象所属への調査等によれば、本件土地課題対策工事の概要は次のとおり。

項目	土地課題対策工事		
	液状化対策工事	地中障害物撤去工事	土壌汚染対策工事
債務負担行為限度額	約410億円	約20億円	約360億円
費用 (概算額) ※1	約255億円	—	—
概算負担額 (認定額) ※2	約195億円	約17億円	未定
工事日程	R5. 12. 4～	未定	未定
施工業者	竹中工務店・ 竹中土木共同企業体 (株)大林組 大成建設(株)	竹中工務店・ 竹中土木共同企業体 (株)大林組 大成建設(株)	未定
契約方法	任意	任意	未定
工事監督 ・検査業者	中央復建 コンサルタンツ(株)	中央復建 コンサルタンツ(株)	未定
工事概要	<ul style="list-style-type: none"> ・地盤改良工事 ・本件 I R 工事において生じる空堀部分の掘削・処分 ・上記に伴う設計、発注、仮設工事、調査・試験、工事監督・工事検査業務など ※対策内容 <ul style="list-style-type: none"> ・サンドコンパクションパイル工法→セメント系固化工法に変更 ・対策面積：約21ha（建物直下部分のみ） ・改良層厚：概ね3～5m 	<ul style="list-style-type: none"> ・地中障害物の試掘等による位置特定、撤去、処分、掘削孔の埋戻処理など ・上記に伴う設計、発注、仮設工事、工事監督・工事検査業務など 	<ul style="list-style-type: none"> ・建設発生土等の処理 ・本件 I R 工事の実施に関して必要となる土壌汚染等の調査 ・上記に伴う設計、発注、仮設工事、工事監督・工事検査業務など

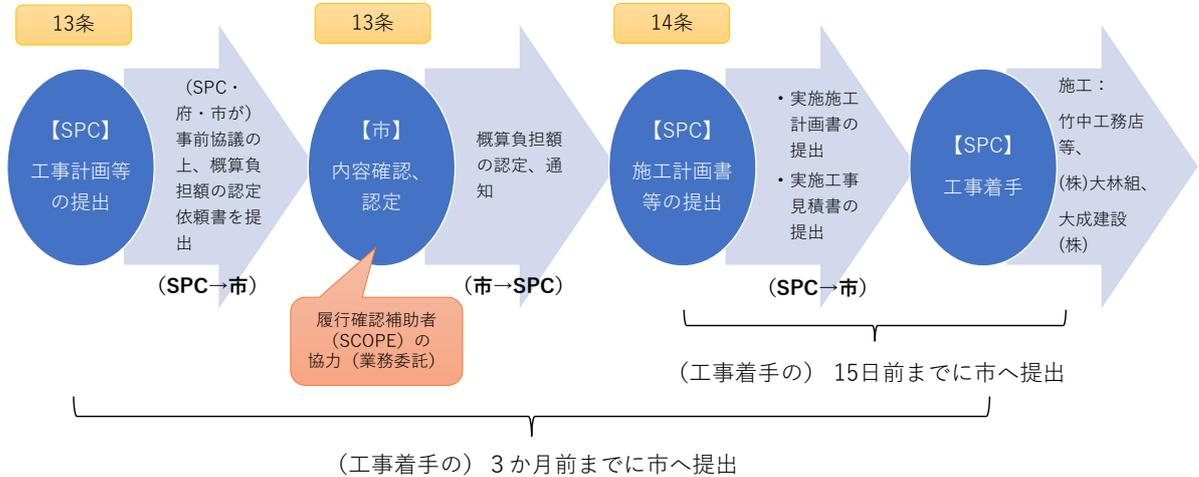
※1：請求人提出の事実証明書4及び大阪府ホームページに掲載の資料に記載の金額。工法変更に伴う概算額

※2：本件土地改良協定第13条により、本市が認定した概算負担額

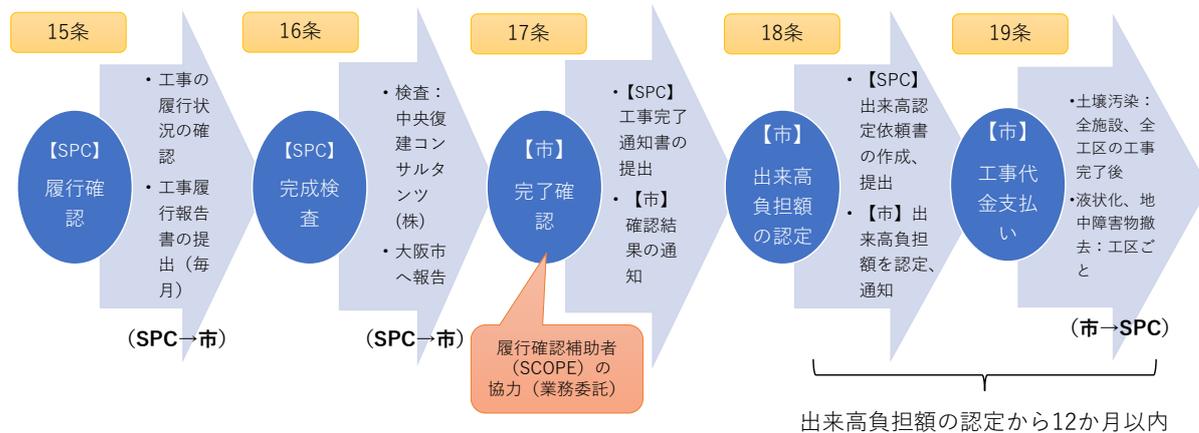
エ 土地課題対策工事の流れ（イメージ）

本件土地改良協定第13条～19条等に規定されている土地課題対策工事の管理枠組の概要は次のとおりである。

① 手続開始～工事着手まで



② 履行確認～工事代金の支払い



※上記イメージ図は、本件土地改良協定の内容や監査対象所属への質問等に基づき作成。

※大阪 I R 株式会社を「S P C」と表記。

※施工業者等は、土地課題対策工事のうち、液状化対策工事を一例として記載。

オ 使用貸借契約から定期借地権設定契約への切替イメージ

本件使用貸借契約から本件事業用定期借地権設定契約への切り替えに伴う、I R 事業用地における賃料の有償、無償範囲のイメージは次のとおりである。

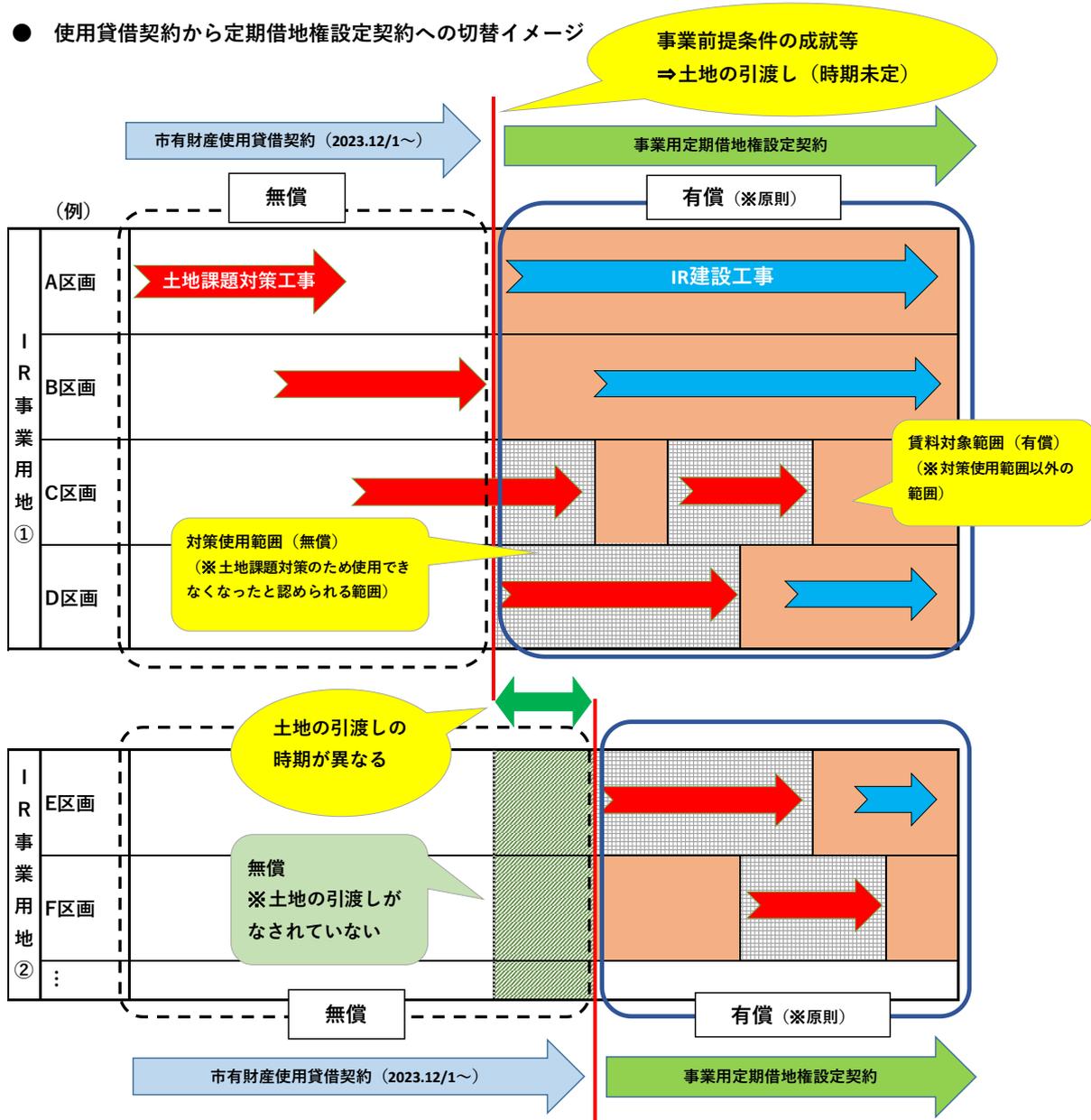
※関連規定

① 本件事業用定期借地権設定契約

第5条（引渡し）、第13条の2（土壌汚染対策）第6項、
第13条の3（液状化対策）第5項、第13条の4（地中障害物撤去等）第4項

②本件使用貸借契約 第5条（使用貸借期間）

● 使用貸借契約から定期借地権設定契約への切替イメージ



(注)

- ・ 監査対象所属によれば、IR事業用地の土地の引渡しの時期や範囲について、本市とSPCとの間で現在協議中とのことである。上記イメージ図は、各種契約、協定書等の内容や、監査対象所属への質問等に基づき作成したものであり、必ずしも実際に上記のとおり引渡しが行われるとは限らない。
- ・ 本件事業用定期借地権設定契約は、令和5年9月28日付けで締結済みだが、賃貸借期間は本件土地の最初の引渡日以降である。
- ・ 監査対象所属によれば、本件使用貸借契約に関して、現状全ての土地を貸している訳ではなく、また、区画によって引渡し（使用貸借の開始）時期も異なるとのことである。
- ・ 監査対象所属によれば、事業前提条件の成就等に基づく土地の引渡しに関して、大阪市が承認した場合は工区毎等の引渡しの場合もあるとのことである。

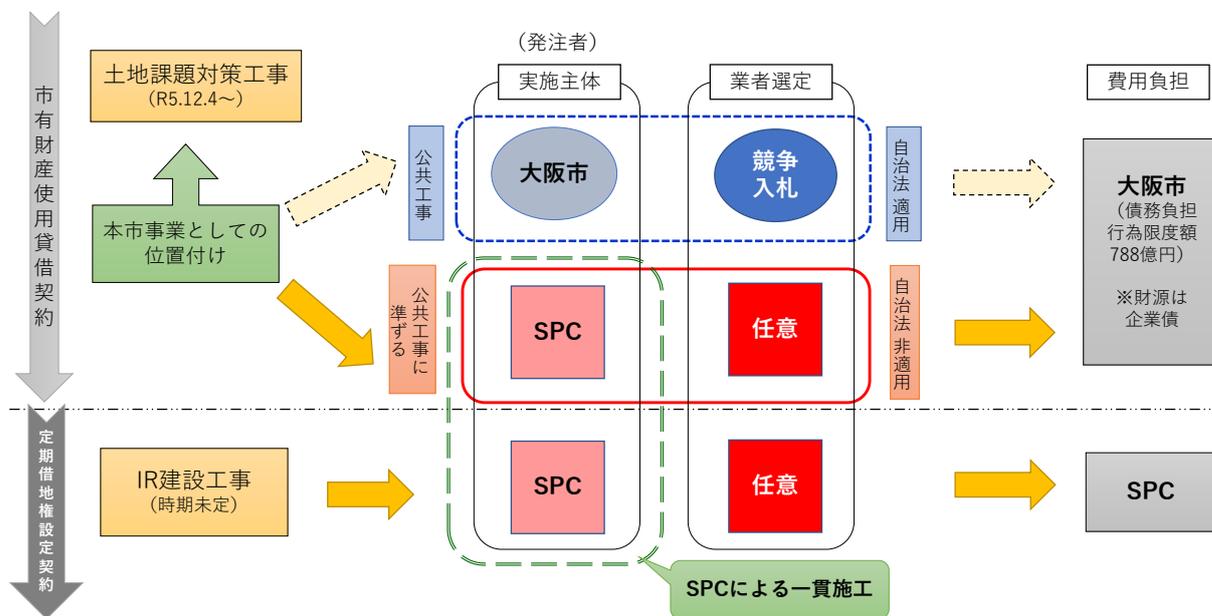
カ 土地課題対策工事とIR建設工事について（イメージ）

本件土地課題対策工事とIR建設工事に係る、工事の実施主体と業者選定のイメージは次のとおり。

※関連規定

①本件土地改良協定 第3条（適正履行の確保）

○土地課題対策工事とIR建設工事の関係（イメージ）



(注)

- ・上記は、各種契約、協定書等の内容や、監査対象所属への質問等に基づき、作成したイメージ図である。
- ・大阪IR株式会社を「SPC」と表記。
- ・本件事業用定期借地権設定契約は、令和5年9月28日付けで締結済みだが、賃貸借期間は本件土地の最初の引渡日以降である。

キ 土壌汚染等への対応経過

監査対象所属からの説明によれば、土壌汚染等に対するこれまでの対応、本件IR事業における対応、及び今後の対応方針等は次のとおりである。

種類	区分	概要
土壌汚染	これまでの対応	<ul style="list-style-type: none"> ・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と比較して高額となる。 ・平成27年度より、普通残土の処分費相当額のみを徴収して、汚染残土を、夢洲1区で受け入れ、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。
	本件IR事業での対応	<ul style="list-style-type: none"> ・賃料の算出（鑑定評価）にあたり、土壌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が、公募手続中に、土壌汚染の基準超過が判明した。
	今後の対応	<ul style="list-style-type: none"> ・埋立地の汚染残土の処理は、夢洲内受け入れ措置を今後も継続予定。

	方針	<ul style="list-style-type: none"> ・夢洲（国際観光拠点エリア）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、汚染土壌に起因して処理費用の増加が見込まれる汚染土壌を含む建設汚泥の処理費用についても、土地所有者として、当該増加部分の費用を本市が負担する方針。
地中障害物	これまでの対応	<ul style="list-style-type: none"> ・地中障害物撤去費の負担を鑑定評価額に反映した事例はあるものの、直接費用を負担した事例はない。 ・通常は、影響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。 ・土地処分の契約後に地中障害物が発見された場合でも、瑕疵担保責任を負わない契約。 ・近年訴訟にまで発展し、和解金を支払う事例が発生。 ・民法改正（R2.4）により契約不適合責任が規定され、これまで以上に売主が、買主に対して責任を負うことになった。 ・よって、R3.12以降、買受者から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。
	本件IR事業での対応	<ul style="list-style-type: none"> ・不動産鑑定評価において、地中障害物の存否、影響、取扱い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る。
	今後の対応方針	<ul style="list-style-type: none"> ・埋立地については、R3.12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。
液状化	これまでの対応	<ul style="list-style-type: none"> ・埋立地の本市土地の賃貸で、借入人の液状化対策費用を負担（賃料を減額）した事例はない。
	本件IR事業での対応	<ul style="list-style-type: none"> ・IR用地は、粘性土の浚渫土砂等で埋立てされていること、府市の地盤調査で「液状化のおそれなし」と判断されていた。 ・よって、公募時点では、液状化のおそれや、特段の対策が必要な土地との認識はなかった。 ・募集要項では液状化の可能性や対策を記載していない。 ・液状化しにくい地盤と公表、市会答弁してきた。 ・本件公募は、賃料を固定した賃貸による利用を条件とし、用途をIR事業に限定し、IR事業の提案を求めるスキームであり、従来までの単純な公募とは異なる。 ・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ていない。 ・しかし、公募開始後の事業者によるボーリング調査により、IR用地全域に液状化のおそれがあることが判明。
	今後の対応方針	<ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・夢洲2期・3期エリアなど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。
全般	これまでの対応	<ul style="list-style-type: none"> 埋立地の処分等で、大阪港湾局において過去にあらかじめ液状化対策等の土地課題対策工事を行った上で、土地を引渡した事例はない。
	今後の対応方針	<ul style="list-style-type: none"> 今後、本件と同様の取扱いをする案件は、現時点ではない。

(4) 企業債について

ア 地方債について

地方債は、地方公共団体が第三者から資金の借入れを行うことによって負担する一会計年度をこえる長期にわたる債務である。

地方債は、その会計年度においては、予算上の財源として歳入に計上されるが、翌年度以降その償還のための支出を義務付けられるものであるから、単に単年度の収支の均衡を図ることに意をとられて歳出の財源を安易に地方債に求めるといような財政運営は、長期的な観点から見て適当でない。よって、地方公共団体の歳出は地方債以外の収入をもって賄うことが原則とされている。

他方、地方債が持つ本来の機能を活用することによって、財政の健全性を損なうことなくその運営に弾力性を持たせるとともに、地方債の発行が地域経済の基盤をかん養して将来にわたって住民の福祉に寄与し、結果的に住民の担税力を高めることは、むしろ望ましいともいえる。

また、緊急やむを得ない建設事業や、年度当初においては予測できない災害の復旧事業のように臨時的かつ多額の経費を限られた経常財源で賄うことができず、その財源を地方債に求めることとなる場合も考えられる。

こうした趣旨により、地方債の発行を、地方財政法第5条第1項各号に定めるとおり、①資本的な役割を果たすもの、②後年度にわたって住民負担の均衡を図るためのものを中心とした5つの場合に限定している。

イ 地方財政法について

(ア) 第5条（地方債の制限）

本条は、地方公共団体の歳入のうち、地方債についてその発行目的を制限し、地方公共団体の財政運営の健全化を図ろうとするものである。本条の運用として、地方公共団体が地方債を起こす場合に、特に慎重な検討を加えなければならない基本的な事項は、次のとおりである。

- ①その地方債を財源として行う事業が、本条の趣旨からみて真の適債事業であるか。
- ②事業自体が適債事業である場合でも、はたして地方債を財源としなければならないのか。一般財源によって実施することができないのか。
- ③地方債を起こした場合、当然にその元利償還金が当該団体にとっての義務的経費として、将来の歳出予算を拘束することとなることにより、その償還費が後年度の財政運営の健全性を損なうようなこととならないか。
- ④公営企業債の場合は、その元金償還と支払利子の負担がその企業の経営成績から、ひいては料金問題にも関連してくるので、それらの関係において支障はないか。

・第1号：

第1号は、地方公共団体の経営するいわゆる公営企業に要する経費の財源とする場合である。「その他地方公共団体の行う企業」とは、主としてその経費を当該事業より生ずる収入をもって充てることのできる事業を指すものであり、地方財政法施行令第46条に定める事業等（後述のとおり）が含まれると解されている。

地方公共団体が公営企業を経営する趣旨は、主として地域住民の福祉を増進するためであるが、企業である以上、継続的な経済活動を営むために投下資本を営業活動を通じて回収し、自らの再生産を確保していくという特性をもっている。私企業のように株式の発行により自己資本を調達できない公営企業としては、経営のための資本を他会計からの繰入金にあおぐか、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。したがって、公営企業の経費の財源は、地方債をもって賄うことをむしろ原則とするということができる。

なお、公営企業の建設、拡張等の建設に要する経費の財源とする場合のみならず、運転資金等の不足を補うための財源として地方債を発行する場合も含まれると考えられる。しかし、放漫な経営の結果生じたような資金不足をいつでも地方債の発行によって補填できるというのは、本規定の趣旨ではない。

・第2～4号：略

・第5号：

第5号は、公共施設又は公用施設の建設事業費、及び公共用又は公用に供する土地の購入費の財源とする場合である。

公共施設及び公用施設の建設に要する経費は、相当に巨額なものとなるのが通例であるが、これについて地方債の発行を認めるのは、その施設の建設事業のために要する経費が団体の財産規模に比して大きく、その全てをその年度の租税収入に頼ることは、住民に対して著しい負担を課する結果となるので、その負担を後年度に繰り延べる必要がある。また、これらの施設の建設は、単にその年度限りで負担されてしまうものではなく、後年度にわたって効用を及ぼし、その地域の経済開発を促進する意味もある。

ただし、経常的な維持補修費など、当該団体の財政状況等からみて一般財源をもって措置することが適当と認められる経費は地方債の対象外とされている。

なお、公有地の拡大の推進を図るため、昭和48年の改正により、新たに「公共用若しくは公用に供する土地又はその代替地としてあらかじめ取得する土地の購入費」が地方債の対象となった。当該用地の取得段階でその利用計画が具体的に定められているものでなくともよく、公共用地又は公用地として利用されることが客観的に認められるものであればよいと解されている。

(注)

公共施設	地方公共団体の建設、管理に係る施設のうち、学校、道路のように住民に直接利便を与えることを目的とする施設。 これらの施設の用に供される土地。
公用施設	地方公共団体が専ら行政目的のために、自ら使用する施設。 これらの施設の用に供される土地。
公共用若しくは公用に供する土地	公共施設又は公用施設の整備に必要な土地。

(イ) 第6条（公営企業の経営）

本条は、公営企業の経営原則について規定している。地方公共団体が行う企業活動の中には、事業の性格上、特別会計を設け、その経費は当該事業が提供する財貨又はサービスに見合う利用者の負担で賄うことを建前とすべきものがあり、このような事業について独立採算制等、経営の基本原則を明確にしたものである。

公営企業の範囲は「政令で定める」としており、地方財政法施行令第46条は、公営企業として以下の13事業を掲げている。

①水道事業、②工業用水道事業、③交通事業、④電気事業、⑤ガス事業、⑥簡易水道事業、⑦港湾整備事業（埋立事業並びに荷役機械、上屋、倉庫、貯木場及び船舶の離着岸を補助するための船舶を使用させる事業に限る。）⑧病院事業、⑨市場事業、⑩と畜場事業、⑪観光施設事業、⑫宅地造成事業、⑬公共下水道事業。

ウ 滋賀県栗東市の判例について

請求書に記載の、滋賀県栗東市での起債行為差止請求事件の概要は以下のとおり。

(ア) 事案の概要

本件は、滋賀県栗東市が、道路建設事業費（新幹線高架下の既存道路の拡幅工事費）のための財源に充てるとして、約43億円の地方債の起債を予定したところ、同市の住民らが、起債は実質的には私企業であるJR東海が所有管理する予定の東海道新幹線新駅（仮称：びわこ栗東駅）建設に要する仮線工事のための財源に充てられるものであるとし、かかる起債は地方債が発行できる場合を道路建設事業費等に限定した地方財政法5条に反し違法であると主張して、地方自治法242条の2第1項1号に基づき、栗東市長に対して、起債行為の差止を求めた事案。

(イ) 第一審判決

大津地方裁判所、平成18年9月25日判決、一部認容、一部却下 ⇒控訴

(ウ) 控訴審判決

大阪高等裁判所、平成19年3月1日判決、控訴棄却 ⇒上告、上告受理申立

・判決要旨：

本判決は、起債に至る新幹線新駅駅舎建設及び道路拡幅工事についての経緯等を詳細に認定した上で、仮線工事は、新駅駅舎建設工事についての調査会社への業務委託において仮線工法が適切と結論づけられ、JR東海において設置する仮線を総延長1950mと設定され、JR東海との基本協定書によって仮線工法の採用が決定されたのであって、栗東市は都市計画予定道路につき新幹線との交差部も含めた道路形態を検討し、道路桁下8.8mを確保するとした程度で、基本協定書締結によって新駅設置とそのため仮線工法の採用が決定した後道路についての都市計画道路変更決定をするまで、道路と新幹線の交差形態、道路拡幅工事の工法を、経済的合理性や技術的可能性の見地から検討したとは認められず、栗東市は、基本協定書締結や関係首長会議での合意により、新駅建設のための仮線工事費の2分の1の負担が決定し、その財源確保の必要に迫られたところ、仮線工事だけを独立してみれば適債事業に当たるとは

いえず財源確保が困難であるので、道路拡幅工事と同時・一体の工事であると説明して起債して財源を確保しようとして本件起債をしたものと推認するのが相当であると、設置される仮線は、新駅建設工事のためのものであるといえ、道路拡幅工事のためのものと認められないとして、本件起債は道路の建設事業費の財源とする場合に該当せず、その全体が地方財政法5条に違反すると説示して、控訴を棄却した。

(エ) 上告審判決

最高裁判所、平成19年10月19日判決、上告棄却、上告受理申立不受理

エ 適債性の確認について

本件土地課題対策工事（債務負担行為限度額788億円）の財源として企業債を起債した点について確認した内容は次のとおり。

(ア) 大阪港湾局の見解

大阪港湾局に対する質問表には次のとおり回答あり。

- ・本件企業債は、「公営企業債」のうち「地域開発事業」に充当するものであり、その対象となる経費は「臨海土地造成事業」における建設改良費等とされている。
- ・本市は一定の要件を満たす地方公共団体のため、事前届出による起債が可能。
- ・総務省への手続は、支出行為の発生する令和7年度以降に必要となる。

(イ) 大阪港湾局から総務省への確認状況

大阪港湾局から、財政局を通して、令和3年11月に総務省へ適債性について確認した内容は次のとおり。

- ・土地借主であるIR事業者が工事を実施することにより、直ちに建設改良費に該当しなくなるものではないと解され、市が土地の造成主体として本来実施すべき工事をIR事業者に対価を支払って実施してもらったという整理ができれば、一般的な建設改良費を同様に起債対象経費になるのではないかと。
- ・市が本来実施すべき工事がどのようなものであるかと明確な考え方に基づいて整理すべきである。仮に市が本来実施すべきではない工事に係る費用を負担する場合、当該費用は事業者に対する補助金等の性質を有するおそれがあり、その場合には建設改良費には該当しなくなるおそれがある。
- ・最終的な同意の可否等は収支計画等を踏まえ、起債協議等の段階で判断するものであり、大阪市において説明責任を果たせるように整理してほしい。

(5) その他

・地方自治法第244条（公の施設）

地方自治法第244条は、公の施設について規定している。

「公の施設」とは、住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するために普通地方公共団体が設ける施設のことである。よって、住民の利用に供する目的が、直接住民の福祉を増進するためであって、利用そのものが福祉の増進となるものでなければならず、住民の利用に供しても、普通地方公共団体の収益事業のための施設

(競輪場、競馬場等)は公の施設ではないとされている。なお、この施設とは、物的施設を中心とする概念である。

また、同条第3項において、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規定している。これは、公の施設の適正な利用を確保しようとするものであって、一般的には、公の施設の利用に当たり、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を制限し、あるいは使用料を減額する等が、不当な差別的取扱いに該当するとされている。なお、不当な差別的取扱いは禁止されているが、合理的な取扱いの差異は許されると解されている。

2 監査対象所属に対する調査

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内容は、次のとおりである。

(1) I R推進局及び大阪港湾局に対する、文書による質問及び回答内容について

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、令和6年6月21日及び同年7月17日に実施した調査(質問)、及びそれに対するI R推進局及び大阪港湾局の回答内容のうち、主なものは次のとおりである。

なお、以下に示す回答内容のうち、【※】印を付したものについては、①I Rは民設民営事業であるところ、I R施設の基本計画・設計業者については公表しておらず、I R建設工事の業者は現時点では確定していないことから、民間事業者どうしの取引関係やS P Cにおける建設会社との今後の協議における緊張関係に影響を及ぼし、民間事業者の法人としての利益を害するおそれがあること、②S P C等の合意なく本市が当該情報を公にした場合、S P C等との信頼関係毀損により、今後の事務執行に支障が生じるおそれがあること、③公にすることにより、大阪府・市及びS P Cとの間での契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、大阪府又は大阪市の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあることを理由に、非公表の取扱いとしたい旨、I R推進局及び大阪港湾局より申出があったものである。

ア 使用貸借契約について

No.	質問及び回答内容	
1	質問	液状化対策工事等に供することを目的に本件土地の使用貸借契約を締結し、無償で土地を使用させることとなった理由を教えてください。他の港湾施設等を貸借する場合においても、こうした取扱いが通例なのでしょうか。どのような場合に無償とされているのか、基準やルールをお教えてください。また、無償とされている他の事例をお教えてください。 また、無償で貸借するということを、いつ、誰が、どのように意思決定されたのでしょうか。
	回答	①土地関連対策費用の大阪市による負担について ・大阪府及び大阪市(以下「大阪府・市」といいます。)は、平成30年7月に特定複合観光施設区域整備法(以下「I R整備法」といいます。)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 I R（以下「大阪 I R」といいます。）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、I R整備法第 9 条第 1 項の規定に基づき、大阪 I R 株式会社（以下「SPC」といいます。）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」といいます。）を作成し、大阪府議会令和 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 日付けで認定申請を行い、令和 5 年 4 月 14 日に国土交通大臣からの認定を得た上で、同年 9 月 28 日付けで大阪府、大阪市及び SPC との間で I R 関連協定等を締結し、現在、SPC において I R 整備法第 2 条第 3 項に規定する設置運営事業（以下「I R 事業」といいます。）を実施しているところです。

・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である本件 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。））の整備を含む I R 事業の実施を行うこととなっており、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を見込んでいます。

・また、大阪市及び SPC の間で締結した事業用定期借地権設定契約及び大阪府、大阪市及び SPC の間で締結した立地協定（土地所有者）（以下「事業用定期借地権設定契約等」と総称します。）において、液状化対策、地中障害物撤去及び土壌汚染対策（以下「本件土地課題対策」といいます。）について、必要となる対策の実施主体はいずれも SPC 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、要旨、次の事項（以下「本市土地関連責任」と総称し、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」といいます。）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しています。

（ア）本件 I R 施設の建設等に当たり、SPC が実施する I R 事業用地に係る本件土地課題対策について、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」といいます。）を負担すること。

※事業用定期借地権設定契約第 13 条の 2～第 13 条の 5

※立地協定（土地所有者）第 7 条の 2 条～第 7 条の 5

（イ）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」といいます。）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。

※事業用定期借地権設定契約第 13 条の 6

※立地協定（土地所有者）第 7 条の 6

(ウ) 本市が I R 事業用地に使用した埋立柱材の原因により、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「埋立柱材原因の想定外地盤沈下等」といいます。）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。

※事業用定期借地権設定契約第13条の7

※立地協定（土地所有者）第7条の7

・この点、土地所有者として、所有土地の処分等に当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 I R 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 I R 事業用地については、当然、かかる I R 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となります。

・しかるに、事業用定期借地権設定契約等で定めた本市土地関連責任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、I R 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 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、本市が土地所有者として、I R 事業用地としての適性確保につき一定範囲で責任を負うこととしたものです。

・かかる本市による負担については、令和3年2月12日の大阪市戦略会議において、土壌汚染対策に要する費用及び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）の修正を行うとともに、令和3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、令和4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ているところです。

※区域認定及び事業用定期借地権設定契約の締結の時期を踏まえ、令和5年2・3月市会において、改めて、限度額を788億円とする債務負担行為の議決を取得

・また、令和5年9月5日に大阪市戦略会議を開催し、事業用定期借地権設定契約等の大要を含む I R 関連協定等の骨子等を決定・公表した上で、令和5年9月28日付けで事業用定期借地権設定契約等を締結しています。

②本件土地課題対策の実施に係るSPCによる土地の無償使用について

・前記①のとおり、I R 事業用地としての適正を確保するため、土地に起因する所有者としての責任に加え、大阪臨海部のまちづくりなどの政策的な観点も踏まえ、本件土地課題対策費用は本市が負担することとしているところ、本市事業としての位置づけ、本市が本件土地課題対策に係る工事（以下「本件土地課題対策工事」といいます。）を自ら実施する場合との均衡、土地の使用に係る費用も土地課題対策に要する費用の一部であること等を踏まえ、SPCは、本件土地課題対策の実施に当たり、本件土地課題対策のために本市が所有する土地を使用する範囲や当該対策のために使用ができなくなったと認められる土地の範囲（以下「対策使用範囲」と総称します。）

及び期間については、当該土地の使用にかかる賃料の支払義務を負わないこと（以下「本件無償

	<p>使用取扱」といいます。)とし、これらを含め、令和5年9月5日に開催した大阪市戦略会議において、事業用定期借地権設定契約等の大要を含むIR関連協定等の骨子等を決定・公表しています。</p> <p>・そして、これらを踏まえ、令和5年9月28日付けで事業用定期借地権設定契約等を締結し、当該契約等において、本件無償使用取扱を定めているものです。</p> <p>※事業用定期借地権設定契約第13条の2第6項、第13条の3第5項、第13条の4第4項 ※立地協定(土地所有者)第7条の2条第7項、第7条の3第5項、第7条の4第6項</p> <p>・また、事業用定期借地権設定契約に基づく土地引渡し前から実施する本件土地課題対策については、令和5年9月29日付けで本市と大阪府及びSPCの間で締結した「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書」(以下「土地改良事業協定」といいます。)第8条第3項において、SPCは、各工事の対象範囲(以下「対策範囲」という。)について、市との間で使用貸借契約を締結の上で、各工事の施工のために当該対象範囲を暫定利用することができる旨を定めています。そして、現時点においては事業用定期借地権設定契約に基づく土地引渡しが行われていないことから、SPCは、現在、土地改良事業協定第8条第3項に基づき、本件土地課題対策の実施に際して必要となる土地の範囲について、大阪市との間で使用貸借契約(以下「本件使用貸借契約」といいます。)を締結し、本件土地課題対策工事を実施しているものです。</p> <p>③他の港湾施設等における取扱い</p> <p>本市(大阪港湾局)が所有土地を賃貸するに際して、賃貸借契約等において、IR事業用地のような本件土地課題対策費用を本市が負担する旨を定めた事例は把握しておらず、土地の瑕疵担保責任あるいは契約不適合責任を本市が負担する場合に関しても、当該瑕疵や契約不適合に対応するために賃借人が要した当該賃貸地の使用に係る費用等の取扱について定めた基準・ルール等はありません。</p>
2	<p>質 問</p> <p>土地課題対策工事において、IR事業用地を無償で使用させている理由に関しては、「本市事業としての位置づけ」、「本市が工事を自ら実施する場合の均衡」、「土地の使用に係る費用も土地課題対策に要する費用の一部であること」といった回答をいただいています。一方、本市の市有財産を無償で本市外の者に貸し付けることに関しては、本市財産条例(第7条第4項(第10条第2項))や本市財産規則(第16条の3)、また、契約管財局の定める「行政財産目的外使用許可等・普通財産貸付けに係る減免指針」が、貸付料の減免に係る本市での一般的なルールを定めています。</p> <p>本使用貸借契約は、上記各規定等の定める貸付料免除の要件を満たしているでしょうか。満たしているとの場合、その根拠は、本市財産条例第7条第4項の何号、また、本市財産規則第16条の3の何号にあたるのか等、該当する規定も含めてお教えください。満たしてはいないとの場合、何故、本市財産条例等の一般的な貸付料免除のルールに依らずに本使用貸借契約が締結できたのか、何を根拠とするものかをお教えください。</p> <p>また、無償使用とする根拠等につき、リーガルチェック等を受けているでしょうか。</p>
	<p>回 答</p> <p>①本件無償使用取扱について</p> <p>・本市は、本件無償使用取扱について、本市事業としての位置づけ、本市が工事を自ら実施する場合との均衡、土地の使用に係る費用も土地課題対策に要する費用の一部であること等を踏まえ、これらを含め、令和5年9月5日に開催した大阪市戦略会議において、事業用定期借地権設</p>

	<p>定契約等の大要を含むIR関連協定等の骨子等を方針決定の上、同年9月8日に同方針につき市長決裁を行っています。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・そして、かかる本件無償使用取扱についての方針決定に基づき、令和5年9月28日付けで締結した事業用定期借地権設定契約等に当該取扱を定めるとともに、同決定及び本件事業用定期借地権設定契約の趣旨に沿って、同年9月29日付けで締結した土地改良事業協定において、本件土地課題対策工事に係る土地の使用は使用貸借契約による旨を定め、同年12月1日付けで本件使用貸借契約を締結したものです。 ・この点、本件土地課題対策工事は本市事業として実施するもので、他方、当該工事中、SPCは、IR事業用地を、IR建設工事を含め自らの使用収益に用いることができない状況を強いられることとなります。本件土地課題対策工事に伴う増加費用負担は、一定条件の下、本市が負担するものとしたところ、土地使用に係る費用もこれに含まれることから、本件事業用定期借地権設定契約において、本件土地課題対策工事のため使用ができなくなったと認められる本件土地の範囲及び期間に対応する本件土地の賃料の支払義務を負わないこととしたものです。 ・また、かかる考慮は本件事業用定期借地権設定契約に基づく引渡し前に本件土地課題対策工事を進める場合においても妥当し、もとより、本市が本市の占有する土地において請負業者等をして当該工事を実施する場合に賃料等は発生しないため、土地改良事業協定に第8条第3項において、同工事の実施に係る土地の使用権原を明確化するとともに貸付料を要しないこととし、使用貸借契約と整理したものです。 ・上記のとおり、SPCは自らの使用収益のため本市用地を使用するものではなく、本市事業のため使用するもので、使用収益の対価としての賃料収受という前提を欠くことから、貸付料を徴収しないことにつき公益上の必要があることは明らかであり、また、本件土地課題対策工事をSPCが実施することとなった理由・事情や、SPCは自らの使用収益のために本市用地を使用するものではないこと、本市が工事を自ら実施する場合との均衡等を踏まえれば、特別の理由があると認められることから、本市財産条例第7条第4項第3号（厳密には同条例第10条第2項において準用する同条例第7条第4項ですが、本回答においては便宜上「財産条例第7条第4項」と表記します。）及び財産規則第16条の3第4号に定める要件を満たすものです。 ・また、本件無償使用取扱については、令和5年9月5日に開催した大阪市戦略会議において方針決定を行っていますが、個々契約における貸付料の取扱は、個々契約の締結決裁において土地の管理権限者による意思決定を行っているものとなります。 <p>②リーガルチェックについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・IR事業に係る各種契約の作成・確認やSPCとの契約協議等は顧問弁護士からの支援を受けて行っており、本件事業用定期借地権設定契約、土地改良事業協定及び本件使用貸借契約についても同様です。 ・なお、本件土地課題対策は本市事業として実施されるものであること等から、顧問弁護士との間でも、SPCは当該工事のために土地を無償使用できることを共通認識とし、各契約書等の作成・確認やSPCとの契約協議等を行っています。
3	<p>質問</p> <p>本件土地課題対策の実施のため、大阪IR(株)に無償で市有地を使用させることになった理由の1つとして、「土地の使用に係る費用も土地課題対策に要する費用の一部である」と示されています。これは具体的にはどういう意味でしょうか。土地使用に係る費用が、債務負担行為上限額788</p>

		億円に含まれるという意味でしょうか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・仮に、本件土地課題対策工事の実施にあたり、SPCが土地の使用のための費用（賃料等）を支出した場合、当該費用は本件土地課題対策に要する費用として位置づけられることになるという意味です。 ・この点、本件土地課題対策の実施に際し、SPCは本件土地を無償で使用できることとしているため、債務負担行為として設定した限度額（788億円）には当該土地の使用に係る費用は含んでいません。
4	質問	他の港湾施設等で、土地課題対策費を本市が負担した過去事例はない旨回答いただきましたが、本件のように賃貸借ではなく、使用貸借とした過去事例等があるかについては、明確にご回答いただけていないと思われます。
	回答	・大阪港湾局の埋立地における使用貸借契約の過去事例（直近3年分）については、いずれも本市財産条例及び財産規則を適用し、使用料を減免しています。
5	質問	使用貸借契約とした理由の一つとして、本市が本件土地課題対策に係る工事を自ら実施する場合との均衡を挙げられています。他方、本市管財事務のルール等によれば、賃貸借契約（有償）が原則と思われる。本市ルールや、本市における他の賃貸借案件との均衡についてはどのようにお考えでしょうか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・本件土地課題対策工事は本市事業として実施するもので、本市が請負業者等をして自ら工事を実施する場合は賃料等は不要となるため、SPCとして、自らの使用収益のため本市用地を使用するものではなく、そもそも使用収益の対価としての賃料という前提を欠くところ。 ・そのため、貸付料を徴収しないことにつき公益上の必要があることは明らかで、また、本件土地課題対策工事をSPCが実施することとした事情や本市が工事を自ら実施する場合との均衡等を踏まえれば、特別の理由があると認められることから、本市財産条例第7条第4項第3号及び財産規則第16条の3第4号に定める要件を満たすものです。 ・この点、本市における他事案においても、個々事情・理由に応じて、本市財産条例第7条第4項の適用により、使用貸借契約により本市土地を本市以外の第三者が使用しているケースはあり、また、本市事業としての位置づけ、本市が工事を自ら実施する場合との均衡等の観点から踏まえれば、むしろ、本件土地課題対策工事の実施に必要な土地の使用は、SPCが自らの使用収益のために行うものではないにもかかわらず、SPCに有償使用を求めることは不合理であるところ、本件無償使用取扱は適切かつ相当な対応であると考えています。
6	質問	本市の費用負担に関して、「通常予測され得る程度」との記載があります。これはどのような内容でしょうか。数値的な基準、客観的な基準は設定されているのでしょうか。大阪市、大阪府、SPCとの間で、当該記載について、どのような内容、レベルとして認識を一致されているのでしょうか。
	回答	<p>①特定地中埋設物</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特定地中埋設物については、本件事業用定期借地権設定契約（用語定義(22)）において、「本件土地において、募集要項等又は別紙2「物件調書」からは通常想定し得ない地中埋設物をいう（但し、直径が縦・横いずれも1メートル以上のコンクリート塊その他これと同等の構造・規模・強度等を有するもの（除去工事等に要する費用が勘案されるものとする。）に限るものとする。）」とし、一定の定量的な考え方を定めているとことです。

	<p>・なお、本市がその責任を負担すべき場合については、前記のとおり、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）しており、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SPCが負担することになる上、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ます</p> <p>②埋立材原因の想定外地盤沈下等</p> <p>・埋立材原因の想定外地盤沈下等については、本件事業用定期借地権設定契約第13条の7第3項において、「甲が引渡日より前に本件土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」と定めていますが、定量的な規定は定めていません。</p> <p>・この点、本市がその責任を負担すべき場合については、前記のとおり、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）しており、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SPCが負担することになる上、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ます。また、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、かかる事象が生じる可能性は極めて低いと考えています。</p> <p>・なお、地盤沈下における「通常予測され得る程度」の具体的な内容については、埋立材原因の想定外地盤沈下等の具体的な事象や原因等に応じて、また、これらによる損害の内容及びその程度、SPCにおいて想定した地盤沈下の程度を踏まえた施設設計・施工上の考え方・内容等の様々な要素ごとに、個々に検討・評価する必要があることから、あらかじめその基準を一律定量的に設定することは困難です。</p>
<p>質 問</p>	<p>I Rの本体工事（建設工事）が始まる際には賃料が発生するにもかかわらず、土地改良工事には賃料が発生しないということでしょうか。建物自体の建設時には有償とするとのことですが、土地改良工事といかなる違いがあるのでしょうか。本件土地改良工事に関し、同工事の期間中（施設の着工に至らない間）であっても、大阪I R株式会社が工事の発注者として本件土地を使用することには変わりはないと思われまます。しかしながら、この土地改良工事の施工期間、無償で市有地の使用を認めることとしたのは何故でしょうか。</p>
<p>7 回 答</p>	<p>・本件土地課題対策費用は本市が負担することとしているところ、本市事業としての位置づけ、本市が本件土地課題対策に係る工事（以下「本件土地課題対策工事」といいます。）を自ら実施する場合との均衡、土地の使用に係る費用も土地課題対策に要する費用の一部であること等を踏まえ、SPCは、対策使用範囲については、当該土地の使用にかかる賃料の支払義務を負わないものとしています。</p> <p>・したがって、事業用定期借地権設定契約に基づく土地引渡し以降において、SPCは、当該引渡しを受けた土地のうち、対策使用範囲については賃料の支払義務を負いませんが、対策使用範囲以外の範囲（以下「賃料対象範囲」といいます。）については賃料の支払義務を負うこととなり、SPCがI R建設工事のために使用する土地の範囲については、賃料が発生することとなります。</p>

8	質問	土地改良工事とIR本体工事（建設工事）とは、同時進行はしないのでしょうか。双方のスケジュール感をお教えてください。
	回答	<p>・IR事業用地内において、IR建設工事と本件土地課題対策工事は、SPCによって同時期に輻輳・併行して行われることとなります。</p> <p>・但し、液状化対策工事及び地中障害物撤去工事については、本件IR施設の建物直下を基本に行うものであることから、同一平面においては、液状化対策工事及び地中障害物撤去工事の終了後に、液状化対策工事等が終了した範囲において、本件IR施設の建設が行われることとなります。</p>
9	質問	本使用貸借契約の期間はその第5条で、事業用定期借地権設定契約に基づく賃借人への土地の引渡し完了したときまでとされています。一方、本使用貸借契約の始期においても本件土地は賃借人に引き渡されることになるはずで（第1条第1項）。この点、本使用貸借契約第1条第3項には、事業用定期借地権設定契約に基づく「引き渡し」の前に、本件土地を本市に返還するかのような内容が規定されていますが、どのような取扱いが想定されているのでしょうか。
	回答	<p>・本件土地の全部又は一部は、まず、本件使用貸借契約に基づき、引渡範囲等覚書に定める範囲・時期にてSPCに引き渡され（本件土地全部を本使用貸借契約の始期に引き渡すわけではありません。）、その後、事業用定期借地権設定契約に基づく引き渡しが行われる状況となれば、同契約に基づき、段階的又は一括して引き渡されることとなります。</p> <p>・そして、第1条第3項のとおり、事業用定期借地権設定契約に基づく引き渡しが行われた場合、その範囲については、本件使用貸借契約の適用は受けず、事業用定期借地権設定契約が適用されることとなります。このように、同契約に基づく引き渡しを受けた範囲については、契約の適用関係が変化することから、同項では、本件使用貸借契約を使用権原とする対象範囲ではなく、すなわち同契約に基づく返還があったことを確認することとしているものです。</p>
10	質問	本使用貸借契約書の前文では、当該契約の対象は、液状化対策工事と地中障害物撤去に係る工事と記載があります。土壌汚染対策工事については別途契約書を交わされるのでしょうか。それとも本使用貸借契約に含まれるのでしょうか。
	回答	<p>・土壌汚染対策はIR建設工事で生じる汚染残土等の処理等に係るもので、令和7年春頃の着手を予定しているIR本体工事以降、即ち、本件事業用定期借地権設定契約に基づく本件土地の引渡し以降に行われることとなるため、本件使用貸借契約には含めていないものです。</p>

イ 使用貸借契約から事業用借地権設定契約への移行について

No.	質問及び回答内容	
11	質問	本件事業用定期借地権設定契約第5条による「引き渡し」の範囲は、どのような手段を以て管理（当事者間で確認）される想定でしょうか。本件使用貸借契約において活用されている「覚書」のようなものを取り交わされるのでしょうか。
	回答	本件事業用定期借地権設定契約に基づく引渡し範囲については、本市とSPCとの間で、合意書面を以て確認することを想定していますが、具体的な内容・事務手続については、大阪府・市及びSPCにおいて現在協議・調整中です。
12	質問	本件土地に係る市有財産使用貸借契約から事業用定期借地権設定契約への切り替えについて、本件土地を各ブロックに分割した上で、ブロック毎に、順次、事業用定期借地権設定契約第5条に

		<p>よる引渡しを行い、借地権設定契約に切り替えるということになるのでしょうか。それとも、本件土地全体について、ある時点で一斉に事業用定期借地権設定契約第5条による「引き渡し」を行い、借地権設定契約に切り替えるということになるのでしょうか。切替えの具体的な流れをお教えてください。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・市有財産使用貸借契約から事業用定期借地権設定契約への切り替えに係る具体的な流れや事務手続については、各ブロックにおける液状化対策及びIR本体工事の工程等を踏まえて、大阪府・市及びSPCにおいて現在協議・調整中です。 ・また、IR事業用地の一部は万博に提供する予定であることから、いずれにせよ、IR事業用地全体を一括で引き渡すことは想定していません。
	質問	<p>本件事業用借地権設定契約では、同契約による引渡し後も、本件土地中、使用できない範囲について、賃料支払義務が生じない旨の規定があります（同契約第13条の3第5項等）。土地課題対策（液状化対策等）のために「土地が使用できなくなった」場合、賃料の支払義務を負わないとありますが、「土地が使用できなくなった」状態とはいかなる状況でしょうか。「本件事業用借地権設定契約に基づく引渡しと土地課題対策工事を完了させたか否かは連動しない」、つまり、本件土地全体にせよ一部（ブロック）にせよ、「土地課題対策工事が完了してから同契約に基づく引渡しを行うわけではない」という理解で良いでしょうか。</p>
13	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・土地課題対策（液状化対策等）のために「土地が使用できなくなった」状態とは、基本的には、本件土地が本件土地課題対策工事に使用されることにより、IR建設工事（準備工事を含む。以下同じ。）に使用することができなくなった状態のことを指しています。 ・例えば、液状化対策及び地中障害物撤去であれば、これら工事に使用される範囲及び期間について、SPCは賃料支払義務を負わないこととなります。土壌汚染対策であれば、汚染土壌を含んだ建設汚泥の処理のために必要となる再生処理プラント等の設置及び建設汚泥又はその再生土の受入先調整のために必要となる仮置きのために使用される範囲及び期間について、SPCは賃料支払義務を負わないこととなります。 ・本件事業用借地権設定契約に基づく引渡しは、本件土地課題対策工事が完了してから行うわけではなく、同契約に基づく本件土地の引渡し後も、同工事は継続されることとなります。 ・したがって、全部か又は一部かにかかわらず、引き渡し後のIR事業用地内においては、本件土地課題対策工事及びIR建設工事が並行して行われることとなります。
	質問	<p>本件事業用借地権設定契約に基づく本件土地（又は一部ブロック）の「引渡し」の時機は、何を以て判断されるのでしょうか。</p>
14	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・本件事業用借地権設定契約に基づく本件土地の引渡しの範囲及び時期は、各ブロック等におけるIR建設工事の工程や当該工事における本件土地の使用範囲等を踏まえて判断することになります。 ・なお、本件土地の引渡しの範囲及び時期は、大阪市及びSPCにおいて現在協議・調整中です。
15	質問	<p>本件事業用借地権設定契約第5条は、同契約に基づく引き渡しの日を「事業前提条件充足日の3営業日後の日又は甲及び乙で別途合意した日」と定めています。</p> <p>このうち、「事業前提条件充足日の3営業日後の日」の「事業前提条件」について、令和5年9月28日付け「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等実施協定書」第99条の2第1項第4号①では、土地課題対策を行うということが、事業前提条件とされているようにも読めます。ま</p>

	<p>た、そもそも、先行する本件使用貸借契約の目的が「本件液状化対策等工事に本件土地を供すること」とされているところです。</p> <p>上記の実施協定書第99条の2第1項第4号①の内容と、本件土地課題対策工事とはどのような関係にあるのでしょうか。また、本件土地全体を一斉に引き渡すにせよ、ブロック毎に引き渡すにせよ、本件事業用借地権設定契約に基づく「引渡し」の前提として、その「引渡し」の対象となる範囲の土地において液状化対策等の土地課題対策を行うことが定められているようにも思われますが、こうした理解でよいでしょうか。本件事業用借地権設定契約に基づく引渡し後でも、その引き渡された範囲の土地について、土地課題対策工事が継続中であるという状態が想定されるのでしょうか。</p>
<p>回答</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・実施協定書第99条の2第1項第4号①と本件土地課題対策工事の関係について、ご質問にあるような「土地課題対策を行うということが、事業前提条件とされている」というものではなく、本件土地課題対策工事の完了が、実施協定書第99条の2第1項第4号①の充足の前提とされているものではありません。 ・「本件事業用借地権設定契約に基づく『引渡し』の前提として、その「引渡し」の対象となる範囲の土地において液状化対策等の土地課題対策を行うことが定められている」とのご質問ですが、実施協定、本件事業用借地権設定契約及び本件使用貸借契約いずれにおいても、そのような定めは行っていません。 ・本件事業用借地権設定契約に基づく引渡し後の本件土地（全部又は一部かにかかわりません。）において、本件土地課題対策工事及びIR建設工事は並行して行われることとなります。
<p>質問</p>	<p>仮に、本件事業用定期借地権設定契約に基づく引渡しの後でも、その引き渡された範囲の土地について、土地課題対策工事が継続中であるという状態が想定される場合、同借地権設定契約の対象となる土地の中でも、有償の部分と無償の部分が生じることになると思われます。この点、対策使用範囲と賃料対象範囲について、以下の点をお教えてください。</p> <ol style="list-style-type: none"> ①双方の範囲の区別について、どのように把握、管理されるのでしょうか。 ②両方の用途に使用される部分の賃料負担はどうされるのでしょうか。 ③SPCからの賃料を徴収されるにあたり、本市としてどのように各範囲を確認されるのでしょうか。土地課題対策を行っている否かのチェックを本市職員が日々現地調査されるのでしょうか。確認体制をお教えてください。
<p>16 回答</p>	<p>①本件土地課題対策工事で使用する土地の範囲及び期間は、本件土地課題対策工事の実実施計画等を踏まえて、大阪府・市及びSPCで協議して定めることとなります。また、当該範囲を示す図面（求積図）を作成・確認し、現場で境界立会を行った上で、境界部へのロープ柵・バリケード等により区分することを想定しています。</p> <p>また、本件土地課題対策工事に必要となる土地の使用範囲は工事進捗に応じて随時変動していくことから、変更が生じる場合にも、都度、事前協議・図面確認・現地立会・現場区分を行いながら、有償・無償部分を線引きしていくことを想定しています。</p> <p>なお、具体的な流れや事務手続については、大阪府・市及びSPCにおいて現在協議・調整中ですが、前記のような対応により、有償・無償部分を明確に線引きしながら管理していくことは可能であり、そのように対応していく所存です。</p> <p>②本件土地課題対策工事とIR建設工事はIR事業用地内で錯綜し、其処此処での現場区分が必要に</p>

		<p>はなるものの、同一の土地の範囲を両工事で同時に使用することは想定していません。</p> <p>③本件土地課題対策工事とIR建設工事の使用範囲については、事前協議・図面確認・現地立会・現場区分により確認することを想定しています。</p> <p>また、IR推進局、大阪港湾局及び履行確認補助者において、施工業者や工事監督・検査業者を交えて、定例的（毎週程度）に、夢洲現場事務所にて打合せを行い、現場状況も含め本件土地課題対策工事の履行状況を確認（以下「定例履行確認」といいます。）しています。</p>
	質問	<p>本件事業用定期借地権設定契約の対象の中で有償と無償の部分が混在することとなる場合、その「無償」部分を「有償」に切り替える時機は、誰がどのように判断するのでしょうか。例えば、事業用借地権設定契約第13条の3第5項の但し書きでは、その使用できない部分に関して「その範囲及び期間については、別途甲乙間において協議」と定められていますが、具体的にどのような協議を行うことを想定されているのでしょうか。</p>
17	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・本件土地課題対策工事における各工事の完了後は、SPC（工事監督・検査業者を含む。）が完成検査を行い、その結果を市に報告し（土地改良事業協定第16条）、当該報告を踏まえて、本市（履行確認補助者を含む。）にて完了確認を行い（同協定第17条）、当該完了確認の終了後、各工事で使用していた土地の範囲（無償部分）を有償に切り替え（以下「有償切替」といいます）ることとなります。 ・なお、完了確認に際しては、現地の検収（本件土地課題対策工事のために設置した工事仮設物の撤去等、無償部分の原状回復の確認）を行うことを想定しており、また、有償切替前にIR建設工事に土地が使用されていないかは、定例履行確認において確認することとなります。 ・「この点、」以下のご質問については、前記のとおりです。土地課題対策工事の実施施工計画等をもとに、資機材等の設置範囲、工事ステップ、工事車両の通行範囲等の工事計画を踏まえて、土地の使用範囲を協議して定めることとなります。

ウ 事業用定期借地権設定契約について

No.	質問及び回答内容	
	質問	<p>本事業用借地権設定契約第5条第1項では、「引渡日」が「事業前提条件充足日の3営業日後の日又は甲及び乙で別途合意した日」とされています。「事業前提条件」を充足しなくても、当事者間で合意が整えば、その時点を以て「引渡日」とできるという趣旨でしょうか。</p>
18	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・本件事業用定期借地権設定契約第5条第1項の「事業前提条件充足日の3営業日後の日」は、事業前提条件充足日から相当近接した期日に、本件土地の引渡しが機械的に行われる規定となっているところ、必ずしも、事業前提条件充足日から3営業日という短期での土地引渡し実務上合理的ではない可能性があることから、「3営業日後の日」に替えて、甲乙合意により別の期日を定められるよう「甲及び乙で別途合意した日」との規定を追加しているものです。 ・しかるに、「甲及び乙で別途合意した日」は「事業前提条件充足日」以降の日を意味しており、本件土地の引渡しは、あくまで「事業前提条件」が充足した後に行われるものとなっています。
19	質問	<p>「甲及び乙で別途合意した日」とは、具体的にどのような場面が想定されているのでしょうか。本借地権設定契約第5条規定の「なお」書きの場合における「引渡日」のみが想定されているのでしょうか。</p>

	回答	<p>・前記回答のとおりです。</p> <p>・なお、本件事業用定期借地権設定契約第5条第1項尚書きは、「事業前提条件充足日の3営業日後の日又は甲及び乙で別途合意した日」のいずれの場合にも適用されます。</p>
20	質問	<p>「事業前提条件」に関し、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等実施協定書」第99条の2第1項において、当該協定を確定させるための7つの条件が示されている一方、同条第4項及び第5項では、SPC側による「条件の放棄」が定められています。これにより、各条件が成就できなくともSPCの対応次第で事業を進めることが可能となるように思われますが、第4項及び第5項の趣旨をお教えください。</p>
	回答	<p>・事業前提条件については、その全部又は一部の条件について充足まで至らなくとも、SPCにおいて事業前提条件として維持し続ける必要がなくなることも見込まれることから、第4項及び第5項において事業前提条件の放棄について、規定しているものです。</p>
21	質問	<p>「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等実施協定書」第99条の2第1項では、「全ての条件を一定程度充足している」とありますが、その意味をお教えください。※「条件」は、充足しているか又は充足していないかの判断しかないのではないのでしょうか。</p>
	回答	<p>・本条の解釈詳細は契約解除に関わる重要部分であり、適用に際しては、本市としてSPCとの間でも慎重な協議が必要になるものであるところ、大阪府・市及びSPCとの間での契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、大阪府又は本市の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため、回答は差し控えさせていただきます。</p> <p>・なお、いずれにせよ、ご質問にある「『条件』は、充足しているか、又は充足していないかの判断しかないのではないのでしょうか」との見解は当たりません。</p>
22	質問	<p>「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等実施協定書」第99条の2第4項では、「本条件の一部が終局的に成就していると判断する場合」とありますが、具体的にどういう状況を指すのでしょうか。また、「条件が成就した場合」とはどのように違いがあるのでしょうか。</p>
	回答	<p>・字句どおりに解釈されるものとなりますが、具体状況に照らした解釈適用に関しては、前記回答に同じです。</p>
23	質問	<p>事業前提条件に基づく解除権に関し、事業用定期借地権設定契約に基づく土地の引渡しについて、一部でも土地の引渡しが行われればその解除権は失効するのでしょうか。解除権が失効しない場合、IR事業用地において、有償と無償の土地が混在することになりますが、このタイミングでその解除権を行使した場合、本市が支払った土地課題対策費用は返還されるのでしょうか。</p>
	回答	<p>・事業用定期借地権設定契約に基づく土地の引渡しは、事業前提条件に基づく解除権の失効後に行われるものとなりますので、事業用定期借地権設定契約に基づき一部でも土地の引渡しが行われるという場合には、当該引渡しまでに、事業前提条件に基づく解除権は失効しているということになります。</p> <p>・本件事業用定期借地権設定契約第13条の5第1項において「本件土地課題対策費用は、第5条に基づく本件土地の最初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（中略）甲から乙に支払われる」としており、本市からSPCに対する本件土地課題対策費用の支払いは、事業前提条件に基づく解除権が失効し、土地を引渡した後、本件IR施設の建設及び整備の着工が行われた後に、最初の支払いが行われるものとなります。従って、事業前提条件に基づく解除権の失効前に、本市が本件土地課題対策費用をSPCに支払うことはなく、ご質問の返還を議論す</p>

	べきような支払済費用も存在しないものとなります。
--	--------------------------

エ 土地改良事業について

No.	質問及び回答内容
	<p>請求人は、夢洲をはじめとする大阪湾岸地域の市有埋立地について、従来、本市は、瑕疵担保責任を追わない形で現状有姿にて貸付けを行うこと（土地の問題は賃借人側の費用と責任で対応）を慣例としていること主張されています。この点に相違はないでしょうか。</p>
24	<p>①土壌汚染について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・埋立地の売却・賃貸（以下「処分等」といいます。）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」といいます。）の処理費用は、汚染土壌を含まない建設残土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をしてきたところです。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ます。 ・また、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ます。 ・なお、I R事業用地については、賃料の算出（鑑定評価）にあたって、土壌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ありませんが、公募手続き中に土壌汚染の基準超過が判明し、土壌汚染対策法（以下「土対法」といいます。）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となっています。この点、大阪港湾局において、土壌汚染が判明し、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はありません。 <p>②地中障害物について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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ありません。 ・この様に、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おり、既に売却処分がなされたI R事業用地の隣接地においても、I R事業用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ます。 ・他方、I R事業用地については、従前の埋立地の土地処分等と取扱いを異にする理由として、地中障害物がI R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I R事業用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ところです。 ・なお、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

	<p>たところですが、大阪港湾局所管理立地においては、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ます。</p> <p>③液状化について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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）した事例はありません。 ・なお、IR事業用地については、本市は、IR事業用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、IR事業用地について、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、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っていませんでした。 ・この点、平成29年8月に策定した「夢洲まちづくり構想」及び令和元年12月に策定した「大阪IR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、大阪市会において「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ところです。また、令和元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、令和元年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ところです。 ・しかしながら、IR事業用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ありません。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1月～令和3年12月（本件公募の手続期間中）に、公募に応募した事業者にてIR事業用地のボーリング調査（39箇所）を行ったところ、IR事業用地の全域に液状化のおそれのある箇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ものです。
25	<p>質問 今回のIR事業用地に関して、同土地の引渡し前に大阪市が土地課題対策（液状化対策等）費用を負担することとされたのはなぜでしょうか。</p> <p>回答 ・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</p>

	<p>照らし、個別に判断されるべきものです。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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ます。 ・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す。 ・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、大阪IRの政策的意義、IR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、IR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、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IR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・不当ではないものと思料します。
26	<p>質問</p> <p>大阪港湾局所管の土地で、土地改良等を行ってから引渡しをされた案件はあるでしょうか。また、今後、本件と同様に土地改良工事を行った上で引渡しをされる予定の案件はあるでしょうか。</p> <p>回答</p> <p>①大阪港湾局所管の埋立地における従前事例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・埋立地の処分等に際して、大阪港湾局において、処分等契約に基づき、土地の引渡しのために、あらかじめ液状化対策工事、地中障害物撤去工事又は土壌汚染対策工事を行った上で、処分等相手方に土地を引渡しした事例はありません。 <p>②埋立地における今後の対応方針</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本件と同様の取扱いを予定している案件として、現時点で確定している案件はなく、今後の対応についても現時点においては未定です。 <p><土壌汚染について></p> <ul style="list-style-type: none"> ・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、夢洲内受入れ措置を今後も継続する予定です。 <p>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、汚染土壌に起因して処理費用の増加が見込まれる汚染土壌を含む建設汚泥（以下「汚染汚泥」といいます。）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ます。</p> <p><地中障害物について></p> <ul style="list-style-type: none"> ・埋立地については、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ます。

		<p><液状化について></p> <ul style="list-style-type: none"> ・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ることから、夢洲2期・3期エリアなど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ります。
	質問	<p>夢洲などの埋立地は一般的に液状化や地盤沈下のおそれがあるのではないのでしょうか。</p> <p>今回、IR用地では土地改良工事を行うということですが、舞洲や咲洲等の他の埋立地や大阪湾臨海部では発生しないが夢洲では発生するという根本的な違い、夢洲特有の事情、要因等があるのでしょうか。</p>
27	回答	<p>①液状化について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・液状化のおそれの程度や評価は埋立材や造成方法等によって異なることから、夢洲のIR事業用地は、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から、本市として、一般的に液状化しにくい地盤であると認識していましたが、公募開始後の令和2年1月～令和3年12月（本件公募の手続期間中）の応募者によるIR事業用地のボーリング調査（39箇所）により、浚渫土砂による埋立層に液状化層の存在が判明し、大地震時において液状化被害が懸念される箇所がIR事業用地内に点在していることが判明したものです。 ・この点、一般的に、浚渫土砂は粘土を主成分とするものの、IR事業用地における液状化層は、浚渫土砂の埋立時に一部混在した砂粒等が要因と考えられます。 <p>②地盤沈下について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・夢洲は、夢洲特有の軟弱地盤により、長期に地盤沈下が生じることが見込まれていますが、本件IR施設に必要となる地盤沈下対策は、建物建設時及び開業後の対応ともに、SPCにおいて適切に実施することとしています。 ・また、埋立材原因の想定外地盤沈下等が生じた場合を除いて、市が費用負担を行わないこととしています。夢洲・咲洲・舞洲といった周辺埋立地において、そのような事象が生じた事例は把握しておらず、IR事業用地においても、そういった事態が生じる可能性は低いものと認識しています。
	質問	<p>同じ夢洲の万博用地では、土地の権利関係はどうなっているのでしょうか。貸付けされている場合、有償か無償のどちらでしょうか。</p> <p>万博用地では、液状化対策等、同様の土地改良工事を実施されたのでしょうか。また、その費用を本市が負担したのでしょうか。実施していない、費用負担していない場合、同じ夢洲敷地内ながら、IR用地とそれ以外とでいかなる違いがあるのでしょうか。大阪湾臨海部のまちづくりのためという観点では、双方とも同じと思われそうですが、万博用地とIR用地ではどのような違いがあるのでしょうか。</p>
28	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・万博用地については、日本博覧会協会（以下「協会」といいます。）に使用貸借契約により無償で貸し付けています。但し、万博用地のうち、協会が出展者等から敷地賃料を徴収する部分については、賃貸借契約により有償で貸し付けています。 ・万博用地については、IR事業用地のような土地改良工事（液状化対策、土壌汚染対策（夢洲内での建設残土受入れは除く。）及び地中障害物撤去）は実施しておらず、理由等については次のとおりです。

		<p>➤液状化対策については、万博のパビリオン等の施設は供用期間が短い仮設建築物であることから、前提となる設計条件が異なり、令和4年11月に実施した地質調査の結果に基づき、液状化の危険度は低く、程度は軽微なものと推定し、同対策は不要と想定していると協会から聞いています。</p> <p>➤万博のパビリオン等の施設建設に伴う汚染土砂を含む建設残土は、夢洲島内で処分予定であることから、IR事業用地とは異なり特段の費用は発生していないと協会から聞いています。</p> <p>➤また建設汚泥についても、多くの汚泥を生じるような基礎杭の打設工法を採用していないことから、特段の費用は発生していないと協会から聞いています。</p> <p>➤万博のパビリオン等の施設は、本件IR施設のような地中深くまで基礎を作る構造物はほとんどないため、本件IR施設とは異なり、揚水井戸や観測台といった地中埋設物は施設建設の支障にならなかったため、これらの障害物撤去は実施していないと協会から聞いています。</p>
	質問	<p>本件で、本市が土地課題対策費を負担することの適否について、IR推進局が行った法律相談の結果と大阪港湾局が行った法律相談の結果とではやや異なると思われます。この2つの見解をどう整理し、本市が費用負担することを決定されたのでしょうか。</p>
29	回答	<p>・大阪港湾局の法律相談においては、「液状化対策を実施しても夢洲の他の土地と同じような賃料設定をすれば不平等が生じ、住民訴訟リスクは生じる。敗訴するかは断言できないものの、不平等取扱いに関し、合理的な説明ができなければ、敗訴する可能性がある。」との意見があり、IR推進局の法律相談においては、「IR事業用地について、大阪市が土地所有者として本件土地関連課題の対策費を負担することで、先行して処分した他の埋立地との間で処分条件に差異が生じるが、地方自治体の締結する契約の条件が長の裁量の範囲を逸脱するものかを判断するに当たっては諸般の事情を総合的に勘案した裁量権の行使として合理性を有するか否かを検討する必要」との意見があったところで。</p> <p>・令和3年6月29日に実施した拡大市長レクにおいては、これら弁護士見解も踏まえ、本市関係部局で対応方針を議論し、夢洲については液状化しにくい地盤と従来評価してきたが、地盤調査の結果、各所に液状化層の存在が判明し、IR事業用途として必要な地盤適性を確保するため、一定の対策が必要と見込まれる状況であるところ、IR事業用地としての適性確保の観点から必要となる合理的な対策について、①本市自らが大阪臨海部のまちづくり、夢洲の国際観光拠点形成に資する中核施設として誘致を図るものであること、②「世界最高水準の成長型IR」実現を標榜していること等の特別な事情に鑑み、土地所有者として必要な負担を行うこととしたものです。</p> <p>・この点、大阪港湾局とIR推進局の法律相談において、大きな見解相違はないように思料しますが、いずれにせよ、液状化対策費用を本市が負担することには必要かつ十分な事情・理由があるとともに、上記のとおり意思決定を行っているところ、結論に影響するものではないものと思料します。</p>
30	質問	<p>本件使用貸借契約によれば、本件土地（全部又は一部）の引渡し後、本市と大阪IR株式会社との関係は使用貸借関係（無償）から賃貸借関係（有償）に切り変わるとされています。一方、本事業の説明資料によれば、土地の工事と施設の建設工事の工期とは重複する部分があり、本件土地上、無償の部分と有償の部分とが混在する期間が生じると想定されます。これらを本市はどのように把握、管理するのでしょうか。</p>

	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・事業用定期借地権設定契約に基づく土地の引渡し後は、I R事業用地において、賃料対象範囲（有償）と対策使用範囲（無償）が同時期に混在する期間が生じることとなります。 ・この点、事業用定期借地権設定契約等においては、土地課題対策のために使用ができなくなったと認められる土地の範囲及び期間等については、本市及びSPCの間において協議して定めることとしており、本市は、土地改良事業協定に基づきSPCから提出された設計図書、施工計画概要書等を含む概算負担額認定依頼書（第13条）、実施施工計画書（第14条）及び工事履行報告書（第15条）、完成図書（第17条）並びにこれらを踏まえた本市及びSPCの間での協議により、対策使用範囲を確定するとともに、現場確認を含めた履行確認（第15条）によって、適切に現場の土地使用がなされているかを管理していくこととなります。 ・なお、液状化対策工事及び地中障害物撤去工事については、本件I R施設の建物直下を基本に行うものであることから、同一平面においては、液状化対策工事及び地中障害物撤去工事の終了後に、液状化対策工事等が行われた土地において、本件I R施設の建設が行われることとなるため、対策使用範囲と賃料対象範囲が同一面で重複することは想定しておらず、時期によって使用区分を順次切り替える必要はありますが、平面的には切り分けた上で、それぞれ本件土地課題対策工事とI R建設工事に使用されることとなります。
	質問	<p>実施協定書第99条の2第1項各号の定める条件はいつまでに充足しなければいけないのでしょうか。</p>
31	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・実施協定第99条の2第1項に「SPCは、次の第1号乃至第7号の条件（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、府に対し、解除の効力発生日の3か月前までに、解除の効力発生日及び成就しないと判断した理由を書面により通知（当該通知の日を「本条件解除予告日」という。）するものとし、この場合、府に対する当該通知をもって当該効力発生日において本実施協定を解除することができるものとする（以下、SPCによるかかる解除権を「本条件解除権」という。）。但し、解除の効力発生日は、2026年9月末日（以下「本条件解除期限」という。）以前の日とする。」と規定しているとおりであり、充足期限そのものを実施協定に定めているわけではありませんが、解除の効力発生日は2026年9月末日（以下「本条件解除期限」といいます。）以前の日と定めています。 ・また、実施協定第99条の2第5項の規定により、「SPCは、本実施協定の発効日から本条件解除期限までの間、第1項なお書に従って本条件の全部が成就した（前項に基づき成就したとみなされる場合を含む。以下同じ。）と判断する場合、又は成就していない本条件（前項に基づき成就したとみなされる場合を除く。）の全部を放棄する場合には、府及び市に対して、速やかにその旨を通知するものとし、当該通知の到達（府又は市への到達のいずれか早い日）をもって本条件解除権は失効するものとする。」としているとおりで、SPCは本条件の全部が成就したと判断する場合、又は成就していない本条件の全部を放棄する場合には、府及び市に対して通知するものとし、当該通知により本条件解除権は失効することとなります。
32	質問	<p>本件土地改良事業に関する協定書第3条では、「本件土地課題対策工事」を「公共工事に準ずるもの」と位置付けています。「公共工事に準ずる」とは、どのような意味でしょうか。何を意図した、どのような取扱いを想定したのでしょうか。また上記文言を追記することで、いかなる法的効果があるのでしょうか。</p> <p>「公共工事に準ずる」とは、公共工事と全て同様ということでしょうか。どの部分を準じて、ど</p>

		<p>の部分は準じない等の明確な基準があるでしょうか。定義をお教えてください。また、それは、各種協定等のどこに定義されているのでしょうか。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・本市による本件土地課題対策費用の負担は、実施方針及び募集要項に定めるとおり、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（以下「管理枠組等」といいます。）を構築し、かかる管理枠組等に基づいて当該費用が取り扱われることにつき関連契約において定めることとしていたところ です。 <p><実施方針・募集要項（抜粋）></p> <p>(2) 大阪市有地の使用に係る費用</p> <p>（中略）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。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・かかる前提の下、土地改良事業協定では、第3条（適正履行）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して実施されるものであることを踏まえ、本件土地課題対策工事に係る業務の執行に当たっては、公平性、経済性、適正履行の確保に努める」とした上で、大阪府・市及びSPCに具体的な作為義務が生じるものとして、SPCに対し本市の標準契約に準じた内容の請負契約締結を求める規定（第9条）、公共工事同等の暴力団排除手続（第9条第4項及び第10条）、公共工事同等の適用基準（第11条）を定めるとともに、工事实施前においては、本市による概算負担額の認定（第13条）及び公平性・経済性・適正履行の確保を踏まえ本市との協議に適合した実施施工計画書の作成・提出（第14条）、また、工事实施中及び完了後においては、本市による履行確認（第15条）、本市による完了確認（第17条）及び出来高負担額の認定（第18条）等を規定し、本件土地課題対策の管理枠組等を定めているところ です。 ・この点、土地改良事業協定第3条（適正履行）は、土地改良事業協定に定める個々の規定内容を超えて、大阪府・市やSPCに具体的な作為義務や法的効果を生じさせることを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ものでもありません。 ・また、「公共工事に準ずる」について、どの部分を準じて、どの部分は準じない等の基準や定義は、いずれの契約においても規定しているものではありません。
33	質問	<p>本土地改良事業に関する協定第3条の定める「公共工事に準ずる」の趣旨に関し、同協定の第9条、第9条第4項及び第10条、第11条、第13条、第14条、第15条、第17条、第18条を具体的に摘示頂いています。これら列挙頂いた規定が、公共工事である場合の取り扱い・考え方を反映させたものと理解して良いでしょうか。逆に、上記規定を除くその他の規定は、「民」対「民」の契約内容であるとの位置づけであって、公共工事である場合の取り扱いを反映させていないということでしょうか。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・「公共工事に準ずる」については、どの部分を準じて、どの部分は準じない等の基準や定義は、いずれの契約においても規定しているものではありません。 ・従って、ご質問で示された条項は、「公共工事である場合の取り扱い・考え方を反映させたもの」ではなく、公共工事での取扱も踏まえつつ、公平性、経済性、適正履行の確保を図る観点か

		<p>ら、本件土地課題対策工事の実施に際して、大阪府・市やSPCが遵守すべき事項や取扱を定めたものとなります。</p> <p>・また、ご質問で示された条項は例示であり、土地改良事業協定の規定全般について、かかる観点から、各項目の必要に応じて、公共工事での取扱も踏まえて、検討・作成しているものとなります。</p>
34	質問	<p>何故、本協定で「公共工事に準ずる」と明記する必要があったのでしょうか。これまでのご回答では、この文言自体に具体的な法的効果を発生させる意図はなく、また、これまで大阪港湾局の工事契約で同様の文言を明示した例は把握されていないとのことでした。そうであるならば、本件で「公共工事に準ずる」をあえて明記する意義はどこにあり、どういった趣旨で追加されたのでしょうか。</p>
	回答	<p>・本件土地課題対策工事は公共工事ではないものの、本市事業として実施され、本市がその費用を負担するものであることから、当該費用の妥当性を確保することが求められるところ、これを確保するための管理枠組等として、土地改良事業協定において、第9条、第9条第4項及び第10条、第11条、第13条、第14条、第15条、第17条、第18条等を定めていますが、第3条（適正履行）は、これら規定を包括する基本的理念として規定したものととなります。</p> <p>・そして、本件土地課題対策工事が公共工事として実施される場合と同様に、公平性、経済性、適正履行の確保を一定図っていくことが重要であることを、SPCに対して意識付けるとともに、各条項において管理枠組等を定めたことの意義や重要性を明確にし、これらを重み付けるために定めたものとなります。</p>
35	質問	<p>本件土地改良工事を「公共工事に準ずるもの」と位置付けるのであれば、当初から本市が直接工事の発注を行い、費用を負担するという取扱いは不可能だったのでしょうか。不可能だったのであれば、何故でしょうか。</p>
	回答	<p>・本件土地課題対策の具体的な内容は、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ものとなります。また、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ることから、工事全体の進め方の観点から、本件土地課題対策工事と I R 建設工事について、SPC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す。</p> <p>・また、かような施工とすることで、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、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ありません。</p> <p>・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ものではなく、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</p>

		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、必要不可欠かつ本市の利益は大きいものであり、本市が直接工事の発注を行い本件土地課題対策工事を実施することは適切でなく、目標どおりのIR開業を実現する上でも選択が困難であったと考えています。
	質問	竹中工務店及び大林組は、大阪IR株式会社の少数株主と思われますが、同社がその株主との間で契約を締結し、工事を実施することと、当該工事を「公共工事に準ずる」ものと位置付けることとの整合性を、どのようにお考えでしょうか。
36	回答	<p>・本件土地課題対策工事は、全体工程の短縮や経費節減、工事の安全・円滑・適切な施工の確保、責任の明確化等の観点から、事業用定期借地権設定契約等に基づき、SPCが実施することとしており、SPCが建設会社との間で工事請負契約を締結し、請負先の建設会社が工事を施工しているところです。</p> <p>・なお、本件土地課題対策工事を施工する建設会社については、IR建設工事を実施するSPCが、本件土地課題対策工事とIR建設工事について、全体工程の短縮や経費節減、工事の安全・円滑・適切な施工の確保、責任の明確化等の観点も踏まえて、SPCの責任により請負先を選定・決定し、及び両工事を実施するものであり、当該請負先の選定について、土地改良事業協定において特段の規定を定めているものではありません。</p> <p>・また、土地改良事業協定第3条は、土地改良事業協定に定める個々の規定内容を超えて、大阪府・市やSPCに具体的な作為義務や法的効果を生じさせることを企図して定めたものではなく、また、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ものでもありません。</p>
	質問	「工事に準ずる」という文言について、本件工事を公共工事に準ずるものと位置づけた理由を教えてください。また、大阪港湾局では当該文言をしばしば使用されるのでしょうか。これまで使用された案件があるのでしょうか。
37	回答	<p>①土地改良事業協定第3条の「公共工事に準ずる」との規定について</p> <p>・既に回答したとおりです。</p> <p>②大阪港湾局での従前事例</p> <p>・「公共工事に準ずる」との規定を置いた工事契約については、知る限り把握していません。</p>
	質問	本件協定書第3条において、「本件土地課題対策工事に係る業務の執行に当たっては、公平性、経済性、適正履行の確保に努める」とあります。これらの規定は、本市や大阪IR株式会社に対して具体的にどのような行為を求めるものでしょうか。
38	回答	<p>・土地改良事業協定第3条（適正履行）は、土地改良事業協定に定める個々の規定内容を超えて、大阪府・市やSPCに具体的な作為義務や法的効果を生じさせることを企図して定めたものではありません。</p> <p>・なお、土地改良事業協定では、公平性、経済性、適正履行の確保の観点から大阪府・市及びSPCに具体的な作為義務が生じるものとして、SPCに対し本市の標準契約に準じた内容の請負契約締結を求める規定（第9条）、公共工事同等の暴力団排除手続（第9条第4項及び第10条）、公共工事同等の適用基準（第11条）を定めるとともに、工事実施前においては、本市による概算負担額の認定（第13条）及び公平性・経済性・適正履行の確保を踏まえ本市との協議に適合した実施施工計画書の作成・提出（第14条）、また、工事実施中及び完了後においては、本市による履行確認（第15条）、本市による完了確認（第17条）及び出来高負担額の認定（第18条）等を規定し、本件土地課題対策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</p>

		び枠組を定めているところです。
	質問	土地改良事業に関する協定書第5条には、土地改良事業の実施期間は協定締結日から2033年度までとあります。IRの開業は、現時点では2030年度秋頃を予定とのことですが、IR開業後も土地改良工事を実施する予定でしょうか。この場合、土地改良工事を行う範囲の土地は、大阪IR(株)への引渡しは実施しないのでしょうか。また、その範囲は、定期借地権設定契約が発効せず、使用貸借契約が継続するのでしょうか。どのような管理を行うご予定でしょうか。
39	回答	<p>・債務負担行為の期間（令和5年度～令和15年度（2033年度））と合わせているもので、土地改良事業協定第5条の期間は、IR開業後に土地課題対策工事を実施することを予定して定めたものではありません。</p> <p>・なお、IR事業の工程は、認定区域整備計画に記載のとおり、2030年秋頃のIR開業は工程が最も早く進捗した場合の想定であり、後ろ倒しになる可能性があることから、債務負担行為は、IR事業の工程が後ろ倒しとなった場合も含めた期間にて設定しています。</p>
	質問	土地改良事業に関する協定書によれば、液状化対策工事等に費用を支出するに際し、本市が工事着手前に概算負担額の認定を行うとともに、工事実施又は完了後に、本市による履行確認や完了確認、出来高負担額の認定などを行うこととなっています。この本市による確認は、どこの部署が担当し、どの職種の職員が何名で実施する予定でしょうか。また、負担額の認定にあたっては、妥当な金額や合理的な金額かという観点だけではなく、少しでも費用を抑えるための実質的なチェックが担保される方策を講じているのでしょうか。
40	回答	<p>①履行確認等の体制</p> <p>・本市における本件土地課題対策工事に係る負担額の認定、実施施工計画、履行状況等の確認は、主には、大阪港湾局計画整備部工務課が担当しており、係長級2名・係員2名の技術（土木）職員が担当しています。</p> <p>・さらに、一般財団法人港湾空港総合技術センター（SCOPE）に対して、土地造成監理支援業務の委託契約を行い、SCOPEの担当技術者2名についても、履行確認補助者として本市とともに履行確認等を実施しています。</p> <p>②負担額等の確認方法</p> <p>・負担額の認定等にあたっては、施工業者が立案した施工計画の内容について、経済性を確保した施工方法となっているか、事前の打合せ・協議を重ねた上で、見積書の提出を受け、本市と履行確認補助者で「大阪港土木工事積算基準書」に基づいた内容となっているかを確認しています。</p> <p>・また、定例的（毎週程度）に、夢洲現場事務所にて打合せを行い、現場状況も含め本件土地課題対策工事の履行状況を確認（定例履行確認）しており、施工現場においても、施工計画の内容と実際の施工方法に齟齬がないか履行状況等の確認を行っています。</p> <p>・なお、負担額の認定等に係る事前打合せには、大阪港湾局計画整備部工務課及び営業推進室開発調整課、IR推進局並びにSCOPEが出席し、SPC、施工業者及び工事監督・検査業者との間で、必要な協議等を行っています。</p> <p>・また、現場での定例履行確認は、大阪港湾局計画整備部工務課、IR推進局及びSCOPEが出席し、必要な履行確認等を行っています。</p>

41	質問	土地改良事業に関する協定書第6条にある「合理的に判断する範囲」とは具体的にどのような範囲を意味するのでしょうか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・合理的に判断する範囲というのは、本市として合理的と判断する範囲で費用負担するという趣旨であり、基本的には、土地改良事業協定に定める管理枠組等に従って確認した結果として、相当な施工・費用であると本市が判断する場合は、当該費用については、本市として合理的に判断する範囲となるものと認識しています。
42	質問	土地改良事業に関する協定書第11条について、第1項に記載の費用は、誰が積算するのでしょうか。第2項に記載の施工管理は、誰が実施するのでしょうか。なお、本市の場合は、どの局のどの部署が実施されるのでしょうか。また、第3項に記載の「市が合理的に満足する内容であることを要する」とは具体的にどのような意味でしょうか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・本件土地課題対策工事に係る費用の（「大阪港土木工事積算基準書」を適用した）積算及び（「大阪港港湾工事共通仕様書」等に従った）施工管理は、施工業者が実施することとなります。また、施工管理の状況については、SPCから委託を受けた工事監督・検査業者が監督・検査を実施することとなります。 ・本市においては、施工業者による積算・施工管理が第11条各号に基づき適切に行われているかを含め、管理枠組等を運用して確認することとなります。 ・第3項の「市が合理的に満足する内容であることを要する」は、第1項又は第2項に定める基準により難しいものについて、別途、府、本市及びSPCにて、別基準等の適用を合意する場合でも、当該合意内容は、市が合理的に満足する内容であることが要件となる旨を規定しているものです。
43	質問	土地改良事業に関する協定書第13条に規定の概算負担額の認定と、第14条に規定の実施工事見積書とは、どのような関係性にあるのでしょうか。どのような点で異なるのでしょうか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・第13条の概算負担額の認定は、設計図書及び施工計画概要書に基づき積算された概算の負担額を認定するものであり、第14条の実施工事見積書は、工事実施に当たって行う現場調整、行政協議、資機材等の手配等や、これらを踏まえた最終的な施工手順等を反映した詳細な実施施工計画に基づく見積書の内容を確認するものです。 ・なお、第14条の実施工事計画書は、前記の現場調整・行政協議・資機材手配やこれらを踏まえた最終的な施工手順等を踏まえて、実施される工区・工種等ごとに、工事進捗に応じて、当該工区・工種等の実施時期に合わせて提出されるものとなります。
44	質問	土地改良事業に関する協定書第14条について、実施工事見積書は誰が積算するのでしょうか。「市が合理的に満足する内容でなければならない」とはいかなる意味でしょうか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・実施工事見積書の作成（積算）は、施工業者が実施することとなります。 ・本市においては、施工業者による積算が第11条各号に基づき適切に行われているかを含め、管理枠組等を運用して確認することとなります。 ・「市が合理的に満足する内容でなければならない」については、別途回答のとおりです。
45	質問	土地改良事業に関する協定書第24、25条について、「本件債務負担行為（開業前）」との記載がありますが、いわゆる債務負担行為限度額788億円のことでしょうか。それとも「債務負担行為（開業後）」など、別途の債務負担行為があるのでしょうか。別途ある場合は、それぞれの債務負担額等、各債務負担行為の内容を具体にお教えください。

	回答	<p>・「本件債務負担行為（開業前）」は、本件事業用定期借地権設定契約・定義（89）に定めるとおりです。</p> <p>※「本件事業用定期借地権設定契約」別紙3・定義集より抜粋</p> <p>（89）「本件債務負担行為」とは、①本件土地課題対策のために2023年3月開催の市会の議決を経て、甲が甲の予算として定めた大阪・夢洲地区特定複合観光施設用地に係る土地改良事業、限度額を78,800,000千円及び期間を2024年度から2033年度までを内容とする債務負担行為をいい、②本件IR施設の全部開業後に、本件土地において本件IR施設の新たな建設・整備又は拡張整備を行う場合に必要となる本件土地課題対策のために、市会の議決を経て、甲が甲の予算として債務負担行為を定めた場合は、当該債務負担行為をいう。なお、本件債務負担行為のうち①の債務負担行為を「本件債務負担行為（開業前）」といい、②の債務負担行為を「本件債務負担行為（開業後）」という。」字句どおりの意味となりますが、確認的に規定したものととなります。</p> <p>・市会の議決を得て本市予算とし定めた債務負担行為は、「本件債務負担行為（開業前）」（限度額を78,800,000千円及び期間を2024年度から2033年度までを内容とする債務負担行為）のみとなります。</p>
46	質問 回答	<p>土地改良事業に関する協定書について、実施期間（5条）と有効期間（28条）のそれぞれの内容、双方の違いについてお教えてください。</p> <p>・実施期間（第5条）は本件土地課題対策工事を実施する期間を定めたものであり、有効期間（第28条）は土地改良事業協定の契約有効期間を定めたものとなります。</p> <p>・なお、本件事業用定期借地権設定契約第13条の5に定める本件土地課題対策費用の支払期日のとおり、工事完了後、出来高負担額の支払いまで一定の期間が空くことから、第5条は「2033年度まで」、第28条は「最終の出来高負担額の支払日まで」と異なる期間となっているものです。</p>
47	質問 回答	<p>本件土地改良事業に関しては、関係当事者間において多くの協定、契約が順次締結されています。これらの各合意の役割分担、相互の関係性についてお教えてください。</p> <p>①基本協定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・締結日：令和4年2月15日 ・締結主体：大阪府・大阪市・大阪IR株式会社 ・区域認定を得られた場合に、SPCが設置運営事業者となることを確認するとともに、認定申請や実施協定等の締結その他事業を円滑に開始するために、大阪府、大阪市及びSPCが負うべき責務及び必要な諸手続について定めるもの <p>②実施協定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・締結日：令和5年9月28日 ・締結主体：大阪府・大阪IR株式会社 ・認定都道府県としての大阪府及び大阪IR株式会社が協力して認定区域整備計画の着実な実施を図ることを担保するため、また、長期間にわたる安定的で継続的な設置運営事業の実施に向けて、設置運営事業の具体的な実施体制及び実施方法に関する事項等、IR整備法第13条第1項で定める事項その他必要な事項を規定 <p>③事業用定期借地権設定契約</p> <ul style="list-style-type: none"> ・締結日：令和5年9月28日 ・締結主体：大阪市・大阪IR株式会社

	<ul style="list-style-type: none"> ・ I R 事業の実施に必要となる土地権原として、土地所有者としての大阪市とSPCとの間で、I R 事業用地について借地借家法第23条第1項に定める事業用定期借地権設定契約を締結の上、SPCを賃借人とする借地権を設定 ④立地協定（立地市町村等） <ul style="list-style-type: none"> ・ 締結日：令和5年9月28日 ・ 締結主体：大阪府・大阪市・大阪 I R 株式会社 ・ I R 事業の実施に際し、認定都道府県としての大阪府、I R 整備法第6条第3項に定める I R 区域が立地する立地市町村等（指定都市）としての大阪市及びSPCの三者の間で約定しておくべき事項を規定 ⑤立地協定（土地所有者） <ul style="list-style-type: none"> ・ 締結日：令和5年9月28日 ・ 締結主体：大阪府・大阪市・大阪 I R 株式会社 ・ I R 事業の実施に際し、認定都道府県としての大阪府、土地所有者としての大阪市及びSPCの三者の間で約定しておくべき事項を規定 ⑥土地改良事業協定 <ul style="list-style-type: none"> ・ 締結日：令和5年9月29日 ・ 締結主体：大阪府・大阪市・大阪 I R 株式会社 ・ 事業用定期借地権設定契約第13条の2乃至第13条の4の規定に基づき、土地改良事業としてSPCが実施する土地課題対策工事の内容及び費用負担等に関し、必要な事項を規定 ⑦液状化対策等工事用使用貸借契約 <ul style="list-style-type: none"> ・ 締結日：令和5年12月1日 ・ 締結主体：大阪市・大阪 I R 株式会社 ・ 事業用定期借地権設定契約及び土地改良事業協定に基づき液状化対策及び地中障害物撤去に係る工事に必要となる土地をSPCに無償で使用させるもの
--	---

オ 土地改良事業に係る業者選定について

No.	質問及び回答内容	
48	質問	<p>土地改良工事の施工業者について、本件請求書では竹中工務店と大林組が記載されていますが、事実証明書④の資料では大成建設の記載もあります。本件土地改良工事の施工業者、工事監督・検査業者をお教えください。</p> <p>また、施工業者3者と、工事監督・検査業者1者は、各々どのような作業を実施するのでしょうか。各々の役割分担、関係性についてお教えください。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・ 液状化対策工事について、施工業者は、竹中工務店・竹中土木共同企業体、株式会社大林組、大成建設株式会社になります。 ・ また、工事監督・検査業者は、中央復建コンサルタンツ株式会社になります。 ・ 施工業者3者については、施工業者毎に担当する工区が異なり、工事監督・検査業者は、各施工業者が施工する液状化対策工事の施工状況の確認及び把握等を行い、適正な履行を確保する業務を行うこととなっています。 ・ なお、SPCは、施工業者3者との間で工事請負契約、工事監督・検査業者との間で業務委託契約

		をそれぞれ締結の上、液状化対策工事を実施しています。
49	質問	本件土地改良工事の施工業者の選定に関して、どのようなルールになっているのでしょうか。協定書には特段記載されていませんが、何かルールはあるのでしょうか。
	回答	・本件土地課題対策工事を施工する建設会社については、IR建設工事を実施するSPCが、本件土地課題対策工事とIR建設工事について、全体工程の短縮や経費節減、工事の安全・円滑・適切な施工の確保、責任の明確化等の観点も踏まえて、SPCの責任により請負先を選定・決定し、及び両工事を実施するものであり、大阪府・市において、当該請負先の選定手法（入札／随意契約）について特段の規定を定めているものではありません。
50	質問	本件請求書において、土地改良工事の施工業者を、随意契約にて決定したと記載されていますが、事実でしょうか。大阪IR株式会社は、施工業者や工事監督・検査業者をどのように選定したのでしょうか。また、当該業者を選定された理由もお教えください。 また選定等にあたり、公平性等を担保するため、本市から大阪IR株式会社あてに何かしらの関与（説明、助言、指導等）をされたのでしょうか。された場合は、その内容をお教えください。 逆に大阪IR株式会社から、業者選定にあたり、説明、助言相談等があったのでしょうか。あった場合はその内容、それに対する本市からの回答内容をお教えください。
	回答	・本件土地課題対策工事を施工する建設会社については、全体工程の短縮や経費節減、工事の安全・円滑・適切な施工の確保、責任の明確化等の観点も踏まえながら、IR建設工事を実施するSPCが自らの責任により選定・決定するものであり、大阪府・市として、SPCによる建設会社の選定手法（入札／随意契約）には関与していません。 ・ ・ ・ 【※】
51	質問	本件土地課題対策工事の業者選定について、土地課題対策工事に関し、SPCによる建設会社の選定方法に本市は関与していないとのお答えですが、SPCが施工業者を随意契約で決定されたのか否かについてのご回答がないと思われます。液状化対策、土壌汚染対策、地中障害物撤去の各土地課題対策工事について、それぞれどのような方法で業者決定されたのでしょうか。また、それは液状化対策工事の施工業者と同じ業者に決定されたのでしょうか。液状化対策工事の工事監督・検査業者は「中央復建コンサルタンツ(株)」ですが、他の土壌汚染対策、地中障害物撤去の各工事の工事監督・検査業者も同じ業者でしょうか。
	回答	・ ・ ・ 【※】 ・本件土地課題対策工事の施工業者及び工事監督・検査業については、別途回答したとおりです。
52	質問	大阪IR株式会社では、どのような検討過程を経て、当該施工業者等を工事の発注先として選定したのでしょうか。
	回答	・土地改良事業協定第3条（適正履行）は、土地改良事業協定に定める個々の規定内容を超えて、大阪府・市やSPCに具体的な作為義務や法的効果を生じさせることを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とすることを意図して規定したものではありません。

	<ul style="list-style-type: none"> ・本件土地課題対策工事を施工する建設会社については、I R 建設工事を実施するSPCが、本件土地課題対策工事とI R 建設工事について、全体工程の短縮や経費節減、工事の安全・円滑・適切な施工の確保、責任の明確化等の観点も踏まえて、SPCの責任により請負先を選定・決定し、及び両工事を実施するものであることから、本市においては、施工業者等の選定手法に関しては特段の規定及び関与は行っていないところです。 ・他方、本市は、本件土地課題対策の実施に係る公平性、経済性、適正履行の確保の観点から、土地改良事業協定において、SPCに対し本市の標準契約に準じた内容の請負契約締結を求める規定（第9条）、公共工事同等の暴力団排除手続（第9条第4項及び第10条）、公共工事同等の適用基準（第11条）を定めることともに、工事実施前においては、本市による概算負担額の認定（第13条）及び公平性・経済性・適正履行の確保を踏まえ本市との協議に適合した実施施工計画書の作成・提出（第14条）、また、工事実施中及び完了後においては、本市による履行確認（第15条）、本市による完了確認（第17条）及び出来高負担額の認定（第18条）等を規定し、本件土地課題対策の管理枠組等を定めているところです。 ・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、履行確認、出来高負担額の認定等の一連のプロセスにおいて、本件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（以下「履行確認補助者」といいます。）への外部委託を行い、その監理体制も強化しているところです。 ・このように、本市は、本件土地課題対策費用の負担について、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プロセス及び枠組（管理枠組等）を構築し、かかる管理枠組等に基づいて、公平性、経済性、適正履行を確保しているところです。
<p style="text-align: center;">53</p> <p style="text-align: center;">回 答</p>	<p>6月11日付けの報道によれば、本件住民監査請求に対する本市側のコメントとして、「全体の工期短縮のために工事自体は事業者が行っているものの、市有地での土地改良工事は市の事業であり、～」と掲載されています。土地改良工事を「市の事業」と位置づけていることと、業者選定にあたり競争入札をしていないことは、矛盾しないでしょうか。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本件土地課題対策については、土地に起因する所有者としての責任に加え、大阪臨海部のまちづくりなどの政策的な観点も踏まえ、事業用定期借地権設定契約等において、必要となる対策の実施主体はいずれもSPCと定めた上、本市がその費用を負担すること等を定めているところです。 ・また、本市での費用負担に当たっては、I Rは国内外から毎年約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ることから、I R事業用地としての適性確保が必須であり、I R事業用地の土地課題事象（土壌汚染、液状化対策及び地中障害物）に対応し、その適性を確保するため、土地に起因する所有者としての責任に加えて、大阪臨海部のまちづくりなどの政策的な観点も踏まえ、本市として、これらの対策に係る事業（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。以下「土地改良事業」といいます。）を実施するものとし、令和4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ているところです。 <p>※区域認定及び事業用定期借地権設定契約の締結の時期を踏まえ、令和5年2・3月市会において、改めて、限度額を788億円とする債務負担行為の議決を取得</p> <p><令和5年度債務負担行為の内容（令和5年3月議決）></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤事項名称：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 ➤限度額：788億円

	<p>➤期間：令和6年度～令和15年度</p> <ul style="list-style-type: none"> ・この点、本市事業として、本市が本件土地課題対策費用を負担する上での公平性、経済性、適正履行の確保については、前記No.17、No.21、No.25で述べた管理枠組等により確保しているところです。 ・また、本件土地課題対策工事とIR建設工事については、SPCによる一貫施工とすることが必要不可欠であるところ、本件土地課題対策工事の施工業者等については、IR建設工事を実施するSPCが、本件土地課題対策工事とIR建設工事について、全体工程の短縮や経費節減、工事の安全・円滑・適切な施工の確保、責任の明確化等の観点も踏まえて、SPCの責任により請負先を選定・決定し、及び両工事を実施することとしているものであり、かかる取扱には合理的な理由・必要性があるところ、本市事業と位置付けていることと矛盾するものではありません。
<p>質 問</p>	<p>使用貸借契約として、IR事業用地を無償で使用させている理由の一つに、本件土地課題対策工事を「本市事業としての位置づけ」と表記されています。本土地課題対策工事を、本市事業として位置づけることは、いつ、どのように意思決定されたのでしょうか。※本市が費用負担すること、本市事業として位置付けることは同じ意味でしょうか。</p> <p>また、本市事業として位置づけ、その費用も本市公金から支出することとしながら、施工業者の選定にあたっては、入札等を行わず任意で選定するというのは矛盾しないのでしょうか。</p> <p>本市が入札等を行うか、もしくは大阪IR(株)が入札等を行うという条件を付して、業者決定する等は検討されなかったのでしょうか。</p>
<p>54 回 答</p>	<p>①本市事業としての位置付け</p> <ul style="list-style-type: none"> ・令和3年12月21日の大阪市戦略会議において、IR事業用地の適正確保のため、土地に起因する所有者としての責任に加え、大阪臨海部のまちづくりなどの政策的な観点も踏まえ、土地所有者として市が負担することを決定するとともに、その負担については、本市が実施している土地造成事業として、土地売却・賃貸収入など事業経営に伴う収入からなる港営事業会計で負担することなどを意思決定しています。 ・また、最終的な本市の負担については、「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」として、令和4年2・3月市会における令和4年度大阪市港営事業会計予算の議決により確定しています。 ・なお、本市が費用負担すること、本市事業として位置付けることは必ずしも同じではありません。 <p>②施工業者の入札等による選定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・  ・  ・  ・  ・  ・  <p>【※】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・にもかかわらず、仮に、本市として、大阪IR(株)が入札等を行うという条件を付して本件土地課題対策工事を実施させるのであれば、前記のような各種課題・リスクを十分に解決できない事

		<p>態を招くほか、目標どおりのIR開業が困難となることを見込まれます。また、民設民営のIRにおいて、IR建設工事の施工業者の選定に実質的に本市が関与することにもなりかねず、公募段階からSPCにおいて積み上げてきた民間事業者どうしの信頼・取引関係を毀損しかねず、いずれにせよ選択は困難です。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・かかる事情を踏まえれば、本件土地課題対策工事の施工業者の選定をSPCに委ねていること、他方で、本件土地課題対策費用の妥当性を確保するための管理枠組等を適切に構築し、これを運用することで、多額の公金支出を含めた本件土地課題対策の実施に係る公平性、経済性、適正履行の確保に係る対応を行っていることは、諸般事情・状況を踏まえて採り得る対応の中で十分なものであり、相当かつ合理的なものであると考えています。
	質問	<p>土地改良工事を大阪IRに実施させる点について、工期短縮のためとはどういう意味での短縮なのでしょう。具体的にどの工程がどの程度短縮できる見込みでしょうか。当該工事を本市が実施した場合と大阪IRが実施した場合とで、どの程度違いがあるのでしょうか。</p>
55	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・本市が本件土地課題対策工事（なお、土壌汚染対策は、IR建設工事で生じる汚染残土及び汚染汚泥（以下「汚染残土等」といいます。）の処理等に係るもので、IR建設工事の施工過程において一連・一体で実施されるものであることから、本市での直接的な実施は理論上想定が困難です。）を実施することとした場合、工事の安全・円滑・適切な施工の確保等の観点から、IR事業用地全域あるいは一定まとまったブロックにおいて本件土地課題対策工事を完了させ、その後当該対策工事の完了範囲をSPCに引き渡し、SPCにおいてIR建設工事を実施することになり、本市の工事が完了するまで、SPCの工事が着手できなくなるため、SPCが実施する場合と比較して相応の期間を要することになります。 ・また、本件土地課題対策工事は、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ことから、仮に、本市が本件土地課題対策工事を実施する場合、例えば、本件IR施設の施設計画・工事計画内容に変更が生じたときには、両工事での調整や本件土地課題対策の設計・工事内容の変更が必要となりますが、実施主体・施工主体が異なることによって、これら対応に相応の期間を要することが見込まれるとともに、本市の実施工事については機動的な対応が難しい場合も想定されることから、IR事業の全体工程が遅延する等、目標どおりのIR開業の実現やSPCとの間で紛争が生じることも懸念されます。 ・他方、SPCにおいて本件土地課題対策工事を実施する場合、IR事業用地内で本件土地課題対策工事とIR建設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、いずれかの工事に変更が生じた場合でも、機動的な対応が可能となります。また、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ます。
56	質問	<p>土地改良工事のうち、土壌汚染対策工事等、液状化対策以外の工事の施工業者や工事監督・検査業者は既に決まっているのでしょうか。決定している場合、どの業者がどのように選定されたのでしょうか。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・地中障害物撤去工事について、施工業者は、竹中工務店・竹中土木共同企業体、株式会社大林組、大成建設株式会社になります。また、工事監督・検査業者は、中央復建コンサルタンツ株式

		<p>会社になります。なお、選定については、別途回答のとおりです。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● [REDACTED] <p>[※]</p>
57	質問	<p>土地課題対策工事とIR本体工事との一貫施工について、土地課題対策工事に不具合があった場合の責任所在の明確化を理由の一つに挙げられていましたが、本市はその責めを負わないのでしょうか。SPCが実施するとはいえ、本件土地課題対策工事は本市事業として位置づけて実施されているのではなかったのでしょうか。この点、当該責任に関して、SPCがその責任を負い、本市は責任を負わないことを、本市、SPCとで合意されているのでしょうか。いずれかの契約、協定等で明確に定めているのでしょうか。</p>
	回答	<p>・本件土地課題対策工事の工事施行者ないし工事発注者は SPC であることから（借地契約第 13 条の 2 乃至第 13 条の 4、土地改良事業協定第 4 条第 4 項及び第 7 条）、当該工事に係る責任・義務・債務等（工事関連責任等）は SPC が負担するのが原則であり、[REDACTED]</p> <p>[※]</p>
58	質問	<p>土地課題対策工事とIR本体工事との一貫施工のメリットとして、工期の短縮と経費の削減を挙げておられますが、工期の短縮とは、具体的にどの作業工程がどの程度短縮されるのでしょうか。また、経費の削減とは、具体的にどの部分の経費がいくら削減されるのでしょうか。</p>
	回答	<p>①工期の短縮について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・液状化対策工事については、令和 5 年 9 月に、液状化対策に関する専門家会議における専門家の助言等を踏まえ、液状化対策の詳細内容（工法・範囲等）について検討結果をとりまとめましたが、SPCにおいては、当該検討結果のとりまとめ状況を踏まえつつ、併行して設計業務や施工業者との契約及び着工準備（資機材・人員等の手配等）を進め、令和 5 年 12 月に液状化対策工事に着手したところです。 ・この点、本市が液状化対策工事を自ら実施することとした場合を仮定すると、令和 5 年 9 月の検討結果のとりまとめを踏まえ、設計業務の入札手続き、業務の実施、工事設計図書の作成を行い、その後、令和 6 年度に工事の入札手続きを行った上で、工事施工を行うことになるため、本区域の液状化対策工事の着手は、最短でも令和 6 年度冬頃になると想定されます。 ・したがって、SPCによる令和 5 年 12 月の工事着手と比較すると、通常より設計期間等を短縮し、かつ、入札不調等もなく全てが順調に進んだ場合であっても、工事着手までの期間において、少なくとも 1 年程度の遅れが生じるものと考えられます。 ・加えて、通常の工事と比較しても多岐の調整が生じる場所、実際には、IR 施設計画や施工計画など事業者との調整が随時・継続的に生じることから、さらに時間を要することが想定され、また、IR 施設の施設計画・工事計画の内容に変更が生じた場合には連動した対応が必要となる場所、両工事での調整や土地課題対策の設計・工事内容の変更対応のために、本市が液状化対策工事を自ら実施する場合には、更なる期間を要することが想定されます。 ・さらに、入札不調、工事の遅れ及び工事輻輳等に対する機動的な対応が難しい場合も懸念されるところ、仮に、土地課題対策工事の遅れにより IR 事業の全体工程が遅延し、これに起因して

	<p>目標どおりのIR開業の実現に支障が生じたような場合は、開業遅延に伴う損害や要因特定等について、SPCとの間で紛争が生じるリスクも懸念されるところです。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・そして、このような状況にもかかわらず、仮に本市が液状化対策工事を自ら実施することとした場合には、IR開業時期が目標より相当遅れるだけでなく、SPCの投資判断を含め、IR事業の実現性にまで影響が及ぶことは明らかなです。 <p>②経費削減について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・土地改良事業協定第12条第2項において、「市及びSPCは、本件土地課題対策工事及び本件IR工事の両方に寄与する工事内容については、別紙5に従い、その費用を按分して負担する」としてあり、同協定・別紙5に記載する項目については、各々で個別に設置・実施等する場合と比較して、両工事で一体で行うことによって、本市の本件土地課題対策費用が一定圧縮できるものとなっています。 ・この点、費用を本市とSPCで按分することによって、精査中であり、工事完了後の出来高負担額認定において最終確定することになります。現時点においては数十億円程度の費用圧縮が可能になると見込んでいるところです。
質問	<p>土地課題対策工事とIR本体工事との一貫施工の理由の一つとして、両工事を同時期に実施し、工事が輻輳するため、現場の安全性確保が必要とご説明いただいています。土地課題対策工事のうち、液状化対策工事はSPCの株主の業者3者が受注されていますが、別法人の3者が工事を実施することにより、液状化対策工事のみでも輻輳しているのではないのでしょうか。それとも、他の土地課題対策工事やIR本体工事の施工業者も上記液状化対策工事の受注業者3者と同じ業者になることから（予定）、輻輳しないという趣旨でしょうか。</p>
59	<p>回答</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ [REDACTED] [※] ・ [REDACTED] [※] ・ [REDACTED] [※]

カ 債務負担限度額（788億円）について

No.	質問及び回答内容
60	<p>質問</p> <p>土地改良工事費用の債務負担額788億円という金額はどう算定されたのでしょうか。788億円の内訳、算出根拠をお教えてください。</p> <p>請求人は、大阪IR株式会社からの見積りのみに基づき788億円という金額が決定されたと主張さ</p>

回答	<p>れていますが、それが事実なのであれば、複数者から見積りを徴しなかった理由をお教えてください。</p> <p>①本件土地課題対策費用に係る債務負担行為限度額（788億円）について</p> <p><土壌汚染対策費用></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ I R 建設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、汚染土壌を含んだ汚染残土等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、土壌汚染がない場合と比較して処理費用の増額が見込まれます。 ・ しかるに、本市は、汚染残土等の処理費用のうち、土壌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 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ます。 <p>○汚染残土処理費にかかる本市負担額（概算額）</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢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 <ul style="list-style-type: none"> 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 <ul style="list-style-type: none"> ⑤仮置き・再運搬 1,400円/m^3（※2諸経費、税含む） 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） <p>④＋⑥＝約140億円</p> <p>○汚染汚泥処理費にかかる本市負担額（概算額）</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢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 <ul style="list-style-type: none"> 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） <p>20,000円/m^3×110万m^3＝約220億円</p> <p>○本市負担想定額合計（概算額）</p> <p style="text-align: center;">約140億円＋約220億円＝約360億円</p> <p><液状化対策費用></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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ま
----	---

す。

○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/㎡（1.8mピッチ）

③対策費用：36ha×10.5万円/㎡ = 378億円

➤外周道路沿いなどの地盤改良

①対策範囲：1.9ha

②地盤改良単価：5.4万円/㎡（2.5mピッチ）

③対策費用：1.9ha×5.4万円/㎡ = 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㎡の処理

⑦4,000円/㎡ × 60万㎡ = 約20億円（概算額）

○本市負担想定額合計（概算額）

約390 + 約20億円 = 約410億円

<地中障害物撤去>

➤地中障害物撤去費用は、本件IR施設の建設及び整備に支障となると見込まれる箇所が存在する地中障害物（揚水井戸10箇所、観測台6箇所、沈下板13箇所）の撤去を前提とした上で、全旋回工法により撤去すると想定し、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・規模等を踏まえて試算した概算工事費等（大阪IRの施工条件や事業条件をよく理解する専門的な大手建設請負会社による試算）であり、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ます。

②債務負担行為限度額（788億円）の積算及び執行等

・本件土地課題対策費用に係る債務負担行為の限度額（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、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において概算工事費を試算しているもので、大阪府・市では、SPCから提示された概算工事費等について、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ます。

・また、本市は、本件土地課題対策費用の負担に当たり、788億円を上限として債務負担行為を設定したのですが、管理枠組等を構築し、かかる管理枠組等に基づいて、工事着工前に概算負担額を認定するとともに、公平性・経済性・適正履行の確保を踏まえ本市との協議に適合した実施施工計画書の作成・提出及、履行確認、完了確認等を経た上で、出来高負担額を認定し、最終的なSPCへの支払金額を確定していくこととしています。

・そして、実際の予算執行に必要な予算の現年度化は、前記の管理枠組等に基づき認定した概算負担額或いは出来高負担額（いずれの金額で対応するかは、予算算定及び支出予定時期により異なるものと見込む。）に基づき、債務負担行為限度額（788億円）の範囲内にて予算算定を行うこととなります。

		<p>・なお、債務負担行為の設定以降、大阪府・市及びSPCは、液状化対策の詳細内容（工法・範囲等）について本件IR施設の基本設計等の進捗も踏まえて協議・調整しながら検討を進めており、また、大阪府・市は、令和3年12月～令和5年9月に開催した「IR予定区域等における液状化対策に関する専門家会議」において専門的・客観的な立場からの専門家の助言を受けながら検討を進め、令和5年9月に検討結果をとりまとめたところです。</p> <p>・また、当該検討結果に基づく液状化対策費用は約255億円と見込んでおり、債務負担行為限度額788億円のうち、液状化対策の費用(410億円)の範囲内となっています。</p>
	質問	<p>本件土地課題対策工事の債務負担行為限度額788億円について、当該費用を試算された建設請負会社とはどの法人でしょうか。仮に、債務負担額を試算した法人が、本件土地課題対策工事を実施したのであれば、競争原理が働かない等により、試算額どおりの費用が請求されることにはならないでしょうか。</p>
61	回答	<p>・液状化対策工事の施工業者が試算した概算工事費等を踏まえ、算定したものです。</p> <p>・市による本件土地課題対策費用の負担は、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す。そして、本市は、土地改良事業協定において、SPCに対し本市の標準契約に準じた内容の請負契約締結を求める規定（第9条）、公共工事同等の暴力団排除手続（第9条第4項及び第10条）、公共工事同等の適用基準（第11条）を定めるとともに、工事実施前においては、本市による概算負担額の認定（第13条）及び公平性・経済性・適正履行の確保を踏まえ本市との協議に適合した実施施工計画書の作成・提出（第14条）、また、工事実施中及び完了後においては、本市による履行確認（第15条）、本市による完了確認（第17条）及び出来高負担額の認定（第18条）等を規定・運用しているほか、履行確認補助者による設計・積算、施工監理の監理体制の強化も行い、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（管理枠組等）を構築し、かかる管理枠組等に基づいて当該費用を取り扱っています。</p> <p>・かかる管理枠組等に基づく取扱により、市の負担額の妥当性は確保できるものと考えています。</p>
	質問	<p>788億円という試算額を本市側ではどのようにチェックし、何をもって妥当と判断したのでしょうか。現に、液状化対策工事に関しては、専門家の意見を踏まえ工事の手法を変えたことで大幅に概算費用が圧縮される見込みですが、そうした検討は事前に出来なかったのでしょうか。また、土壌汚染対策工事や地中障害物撤去工事においても、液状化対策工事における専門家会議での検討といった同様のプロセスを経る予定があるのでしょうか。</p> <p>上記等により、今後費用が大幅に減額される余地はあるのでしょうか。上限額としての788億円が実際のどの程度の額になるのか、今後の見通しをお教えてください。</p>
62	回答	<p>①債務負担行為限度額（788億円）の算定について</p> <p>・区域整備計画の認定申請は、国において令和4年4月28日を期限と定められていたところ（令和二年政令第三百六十五号）、本件土地課題対策費用に係る本市予算確保は、当該申請の前提となることから、令和4年4月27日の認定申請に先立ち、令和4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取得しているものです。</p> <p>・この点、本件土地課題対策の具体詳細については、追加の地盤調査や地盤解析、専門家意見も</p>

踏まえた対策工法等の詳細検討を経た上で決定していく必要があったものの、債務負担行為限度額（788億円）を算定は、令和4年4月の認定申請に向け、その時点の情報及び検討内容並びに、これらに基づく予算計上のための概算として算定したものです。

- ・ [REDACTED]

【※】

・ このように、当時の状況に照らして可能な対応はとっており、また、債務負担行為限度額（788億円）は、本市負担額ではなく上限を定めたもので、かつ、従前回答のとおり、実際の支出にあたっては本市による負担額の認定プロセスを経る必要がある等、管理枠組等に基づいて当該費用が取り扱われることを前提としており、不当な金額の負担となることはないものと考えています。

②液状化対策工事費用について

・ 債務負担行為限度額（788億円）の算定に際しては、液状化対策工事については、サンドコンパクションパイル工法での対策を想定していたところですが、当該工法は、地盤を締め固めることにより地盤の密度を増大させ液状化の発生を抑制する液状化対策工法として一般的なものであり、予算算定時点の想定としては合理性があったものと考えています。

・ また、「IR予定区域等における液状化対策に関する専門家会議」（以下「液状化専門家会議」といいます。）は令和3年12月に設置していますが、令和5年9月までの間、追加の地盤調査結果やIR施設の設計進捗等を踏まえて議論・検討を重ね、液状化対策の詳細内容（工法・範囲等）を含む検討結果をとりまとめたもので、令和4年4月の認定審査までの間に、同様の議論・検討を進めることは現実的ではなかったところです。

③土壌汚染対策工事及び地中障害物撤去工事について

・ 土壌汚染対策工事及び地中障害物撤去工事については、複雑・専門性の高い地盤解析・評価や工法検討等を要するまでの内容ではなく、液状化専門家会議のような検討プロセスを経ることは予定していません。

④債務負担行為限度額（788億円）の今後の見通し

・ 地中障害物撤去費用については、SPCから同工事に係る設計図書、施工計画概要書等を含む概算負担額認定依頼書の提出を受け、令和6年6月に、本市は、概算負担額（約17億円）の認定を行い、現時点における概算見込み額は約17億円と見込むところ、債務負担行為限度額788億円のうち、地中障害物撤去の費用(22億円)の範囲内となっています。

・ なお、概算負担額認定依頼書は、設計図書、施工計画概要書等を含む相当大部の書類となっており、また、SPC及び請負業者の法人情報等の非開示情報が多く含まれているところ、開示・非開示箇所についてのSPCとの間での調整・協議には相当の期間を要するものと見込んでいます。

・ 土壌汚染対策については、IR建設工事で生じる汚染残土等の処理等に係るもので、IR建設工事の施工過程において一連・一体で実施されるものであり、令和7年春頃の着手を予定してい

		<p>るIR本体工事以降に実施されるものであるところ、大阪府・市及びSPCにおいて、現在、対策内容・費用を含めた詳細を検討・協議中です。</p> <p>・本市として、管理枠組等を適切に運用し、引き続き、本市負担額の妥当性の確保を含め、本件土地課題対策工事における公平性、経済性、適正履行の確保を図っていきます。</p>
63	質問	<p>液状化対策工事の対策工法について「セメント系固化工法」と記載されています。一方、以前には当該工事の工法について「サンドコンパクションパイル工法」を想定しているとお聞きしています。債務負担額788億円の算定にあたっては、どちらの工法を想定して積算されたのでしょうか。サンドコンパクションパイル工法により積算されていた場合、セメント系固化工法に変更することにより、当該工事にかかる費用は増減するのでしょうか。増減する場合の影響額をお教えてください。</p>
	回答	<p>・債務負担行為の限度額の設定に際しては、地盤を締め固めることにより地盤の密度を増大させ液状化の発生を抑制する液状化対策工法として一般的なサンドコンパクションパイル工法を想定し、当該工法による地盤改良工事費用について積算を行っています。</p> <p>・その後、大阪府・市では、SPCとも協議・調整しながら、「IR予定区域等における液状化対策に関する専門家会議」における専門的・客観的な立場からの専門家の助言も踏まえ、液状化対策の詳細内容（工法・範囲等）について令和5年9月に検討結果をとりまとめたところですが、液状化対策の工法については、液状化対策の有効性や施工性、経済性を勘案し、改良形式や施工方法を検討・選定した結果、セメント系固化工法を採用することとしたものです。</p> <p>・また、上記検討結果に基づく液状化対策費用は約255億円と見込んでおり、債務負担行為限度額788億円のうち、液状化対策の費用(410億円)の範囲内となるとともに、専門家の助言等も踏まえ、建物ブロックごとに必要となるセメント改良範囲を決定し、有効性や施工性、経済性を勘案し改良形式や施工方法を選定したことにより、一定の費用圧縮が図られたところです。</p>
64	質問	<p>液状化対策工事のうち、監督、検査にかかる費用も本市が負担するのでしょうか。履行確認等の作業について、本市と中央復建コンサルタンツ株式会社とは、どのような役割分担になっているのでしょうか。</p>
	回答	<p>・本市は、SPCの「増加負担のうち妥当と認める額」を支払うものであり、設計業務、工事監督・検査業務も本件土地課題対策工事の履行に必要な業務であることから、土地改良事業協定において工事の実施内容の一部として、本市がその費用を負担することとなります。</p> <p>・中央復建コンサルタンツ株式会社は、SPCとの間で業務委託契約を締結し、建設会社が施工する液状化対策工事の工事監督・検査業務を行うものであり、本市はそれらの工事監督・検査の内容・結果も踏まえたうえで、履行確認、完了確認等を行うものであり、本市とSPCの双方で履行確認体制を構築し、適切に施工管理等を行っていくものです。</p>
65	質問	<p>本件土地改良工事の施工は大阪IR株式会社による発注に委ねるとしても、設計監理は本市が直接発注するというように、工程を分けることはできなかったのでしょうか。できなかったとすれば、それは何故でしょうか。</p>
	回答	<p>・本件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・施工が複雑となるところ、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ます。</p> <p>・そして、計画・工事内容の相互連動、両工事がIR事業用地内で同時期に輻輳する中での現場</p>

		<p>内の安全管理、工程管理、現場監理等、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の構築、また、施設の不具合等将来的に問題が生じた場合における責任所在の明確化の観点から、両工事をSPCによる一貫施工としているものであり、設計監理・工事監督・検査業務は本件土地課題対策工事の責任の基礎となる業務であるところ、当該業務を本市が担うこととするのであれば、SPCに責任を一元化して対応している前提と不整合であり、SPCによる一貫施工の意義や本市にとってのメリットが棄損することとなります。</p> <p>・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本件 I R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考えられます。</p>
	質問	<p>土地改良工事の債務負担額について令和5～15年度で788億円となっていますが、現時点で既に支払われた額はあるでしょうか。ある場合はその金額等をお教えてください。また、いつ、どの程度の支払いが発生する等の予定はあるでしょうか。今後の支払い目途をお教えてください。</p>
66	回答	<p>・現時点において、SPCへの支払実績はありません。</p> <p>・本件土地課題対策費用については、事業用定期借地権設定契約において、I R事業用地の最初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、支払期日に実施協定が有効に存続していることを条件として、本市が合理的に判断する範囲で支払うこととしています。</p> <p>・なお、各対策費用の支払期日については、事業用定期借地権設定契約第13条の5第2項のとおりですが、具体的な支払額及び支払時期については、本件土地課題対策工事の進捗を踏まえ、現在、大阪府・市及びSPCの間で協議中となっています。</p>
	質問	<p>「履行確認補助者」として「SCOPE」への外部委託に関して、委託先事業者の選定（入札・随意契約など）はどのように実施されたのでしょうか。また、具体的にどのような業務を委託されたのでしょうか。履行確認補助者の具体的な業務内容をお教えてください。</p>
67	回答	<p>・履行確認補助者であるSCOPEへの業務委託は、随意契約により行っています。</p> <p>・SCOPEは、港湾等の建設事業実施の総合的支援等を行う国土交通省港湾局所管の法人団体であり、委託事業に必要な技術的ノウハウや専門的知識を有し、中立かつ公正な業務を履行できる唯一の事業者であることから選定しているものです。</p> <p>・委託業務内容は、液状化対策工事等の適切な履行確認及び本市積算基準等に基づく費用の確認等を行うものであり、担当技術者を常駐させ、本市監督職員との連絡を密にし、業務を実施することとしています。</p>

キ 企業債について

No.	質問及び回答内容	
68	質問	<p>企業債とはどのようなものでしょうか。いかなる場合に起債できるのでしょうか。本件企業債の内容や種類はどのようなものでしょうか。今回財源を企業債とされた理由をお教えてください。</p>
	回答	<p>・本件企業債は、地方財政法第5条第1号「地方公共団体の行う企業に要する経費の財源とする</p>

	答	<p>場合」に起債できるものです。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本件企業債は「公営企業債」のうち「地域開発事業」に充当するものであり、その対象となる経費は臨海土地造成事業における建設改良費等とされています。 ・本市港営事業会計（大阪港埋立事業）では、この企業債を主な財源として、埋立地の土地造成を行い、造成した土地を売却・賃貸することで収益を上げ、企業債の償還資金を確保するスキームの事業を行っていることから、今回も同様の扱いとしております。
69	質問	<p>地方財政法第5条は地方債の起債に制限を課しています。IR事業用地の土地課題対策費用（788億円）の負担に関する「企業債」の起債は法的に許容されるのでしょうか。許容されるのであれば、同条の何号に該当するのでしょうか。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・企業債は、建設改良費等の公営企業に要する経費の財源にする場合であって、当該経費が合理的な期間内に、当該事業により生じる収入、合理的な範囲内における他会計繰入金等によって、確実に回収されることが見込まれると認められるものであることとされています。 ・前述のとおり、本費用は土地造成事業の建設改良費として起債するものであり、かつ現時点では将来にわたり資金不足は生じない見込みであるため、地方財政法第5条第1号に該当します。 ・なお、本件企業債については、本市財政局財務部財源課をととして総務省自治財政局公営企業課へ適債性の確認をしております。
70	質問	<p>788億円の財源である企業債の起債にあたり、どのような手続をされたのでしょうか。本市内部での意思決定等はどのように行われたのでしょうか。また、当該起債にあたり、財政局等、関係所属に協議、調整等をされている場合には、その内容等をお教えてください。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・本件企業債を起債する具体的な手続については、支出行為の発生する令和7年度以降に総務大臣への事前届出が必要になります。 ・788億円の財源として企業債を充当することについては、令和3年2月12日の大阪市戦略会議において、土壌汚染対策に要する費用及び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）の修正を行うとともに、令和3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、令和4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ているところです。 ・なお、本件企業債については、本市財政局財務部財源課をととして総務省自治財政局公営企業課へ適債性の確認をしております。
71	質問	<p>起債について、国等、本市外部の機関への確認は必要になるのでしょうか。先日ご案内いただいた財務省のホームページ等によれば、企業債について、許可が必要なもの、協議が必要なもの、事前届出が必要なもの等、様々あるようですが、当該企業債についてはどのケースに該当するのでしょうか。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・本件企業債の適債性については、本市財政局財務部財源課をととして総務省自治財政局公営企業課へ確認しています。 ・大阪市は一定の要件（実質赤字額や公営企業ごとの資金不足比率など）を満たす地方公共団体であることから、事前届出による起債が可能です。 ・総務省への手続きについては、支出行為の発生する令和7年度以降に必要になります。
72	質問	<p>当該企業債について、令和4年度及び令和5年度予算について附帯決議がなされていますが、当該附帯決議についての対応はどうされるのでしょうか。「特定複合観光施設用地の土地改良事業</p>

		<p>の費用については、適正な工法で施工され、それらの対策が必要性・合理性があるか否か、十分に精査、検討し、算定すること」とありますが、これらをどう実現されるのでしょうか。</p>
回答		<ul style="list-style-type: none"> ・本市は、土地改良事業協定において、SPCに対し本市の標準契約に準じた内容の請負契約締結を求める規定（第9条）、公共工事同等の暴力団排除手続（第9条第4項及び第10条）、公共工事同等の適用基準（第11条）を定めることともに、工事実施前においては、本市による概算負担額の認定（第13条）及び公平性・経済性・適正履行の確保を踏まえ本市との協議に適合した実施施工計画書の作成・提出（第14条）、また、工事実施中及び完了後においては、本市による履行確認（第15条）、本市による完了確認（第17条）及び出来高負担額の認定（第18条）等を規定し、本件土地課題対策の管理枠組等を定め、当該管理枠組等を運用しながら、本件土地課題対策工事の負担額認定、履行確認等を行っているところです。 ・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、履行確認、出来高負担額の認定等の一連のプロセスにおいて、本件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、履行確認補助者への外部委託を行い、その監理体制も強化しているところです。 ・また、大阪府・市では、SPCとも協議・調整しながら、「IR予定区域等における液状化対策に関する専門家会議」における専門的・客観的な立場からの専門家の助言も踏まえ、液状化対策の詳細内容（工法・範囲等）について令和5年9月に検討結果をとりまとめ、液状化対策の工法については、液状化対策の有効性や施工性、経済性を勘案し、改良形式や施工方法を検討・選定した結果、セメント系固化工法を採用することとしたところです。 ・そして、上記検討結果に基づく液状化対策費用は約255億円と見込んでおり、債務負担行為限度額788億円のうち、液状化対策の費用（410億円）の範囲内となるとともに、専門家の助言等も踏まえ、建物ブロックごとに必要となるセメント改良範囲を決定し、有効性や施工性、経済性を勘案し改良形式や施工方法を選定したことにより、一定の費用圧縮が図られたところです。 ・以上のとおり、本市は、管理枠組等の運用や専門家からの助言等を踏まえ、本件土地課題対策費用について、適正な工法で施工され、それらの対策が必要性・合理性があるか否か、十分に精査、検討しながら、算定を行っているところです。
73	質問	<p>令和3年6月29日に実施された拡大市長レクの議事要旨において、「港営事業の継続は必要であるため、港営事業会計の状況に応じて、一般会計で支援する。」との記載があります。これに関して、788億円の債務負担額を港営事業会計で負担することが可能なのでしょうか。どのような見通しでしょうか。港営事業会計の状況によっては、一般会計からの繰出を行う可能性もあるとの認識であるか教えてください</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・港営事業会計（大阪港埋立事業）については、長期収支を公表しており、現時点では将来にわたり資金不足は生じない見込みであるため、一般会計からの支援については同長期収支には計上していません。 ・なお、一般会計から港営事業会計への支援については、令和3年12月8日開催大規模事業リスク管理会議において、「資金不足に対応する必要がある場合には、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」としています。
74	質問	<p>本件土地課題対策工事の財源788億円について、当該企業債は、地域開発事業に充当するものであり、臨海土地造成事業における建設改良費等とお答えいただいておりますが、地方財政法施行令</p>

	<p>46条に定めのある、13事業のうちのいずれに該当するのでしょうか。起債にあたっては総務省へ適債性を確認されているとのことですが、総務省担当者からのメール内容からは、起債にあたっての最終的な同意の可否は、起債協議等の段階で判断されるとの理解でよいのでしょうか。</p> <p>また、上記総務省への手続は、令和7年度以降に実施されるため、最終的な同意の可否も、令和7年度以降になるということでしょうか。</p>
回答	<ul style="list-style-type: none"> ・地方財政法施行令第46条第12号に規定する宅地造成事業に該当します。 ・本件企業債について適債性の確認をしておりますが、最終的な同意については、起債申請時の収支計画等をふまえることから、総務省へ手続を行う令和7年度以降となります。

ク その他

No.	質問及び回答内容	
75	質問	<p>本件監査請求において、請求人は大阪港湾局長が大阪 I R株式会社と締結した液化化対策工事等市有財産使用賃貸契約及び土地改良事業に関する協定について、地方財政法や地方自治法に違反する違法なものと主張されています。担当局において上記契約並びに協定が適法であるとする理由及びその根拠を教えてください。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・本件土地課題対策費用は本市が負担するものとしているところ、本市として本件土地課題対策費用の負担を含め、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、また、当該対策のために要した土地の使用に係る費用も当該費用の一部として本市が負担すべきものであることから、SPCが本件土地課題対策工事を施工するための土地の使用権原として、本市がSPCとの間で本件使用貸借契約を締結したことは、地方財政法第4条第1項第2号に違反するものではなく、何らの違法・不当もありません。 ・また、土地改良事業協定第3条によって、大阪府・市あるいはSPCが施工業者等を競争入札で選定・決定することを義務付けられるものではなく、前記No.18のとおり、本件土地課題対策工事を I R建設工事を実施するSPCの一貫施工とすることには相応の合理性・必要性があり、また、本市は、本件土地課題対策の管理枠組等を定め、当該管理枠組等を運用しながら、本件土地課題対策工事の負担額認定、履行確認等を適切に進めているものであり、かかるあり方は、地方財政法第4条第1項第1号及び地方自治法第234条第1項第2号に違反するものではなく、何らの違法・不当もありません。
76	質問	<p>R4年度の住民監査請求の監査結果（令和4年7月8日付け大監第22号）において、監査委員が付言した意見について、この間どのような対応、措置を講じられたのでしょうか。お教えてください。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・土地改良事業協定において必要な管理枠組等を定めるとともに、大阪府・大阪市 I R推進局、大阪港湾局、履行確認補助者、SPC、施工業者及び工事監督・検査業者において、積算、施工計画、履行状況等を定期的に確認・協議・調整するための場を設け、これらを通じて、本件土地課題対策工事が適切かつ円滑に進捗しているものと考えています。

3 関係人に対する調査

(1) 契約管財局あて

行政委員会事務局職員が、大阪市の管財事務等を所管する契約管財局職員に対して、本件使用貸借契約等に関連する制度やルール等について、令和6年7月16日に質問による調査を行った。主なものは次のとおりである。

No.	質問及び回答内容	
1	質問	本市（大阪港湾局）が大阪IR株式会社との間で締結している「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」（以下「本件使用貸借契約」といいます。）について、その締結にあたり、大阪港湾局若しくはIR推進局から相談等を受けたか。相談等があった場合、具体的にどのような相談があり、それに対してどのような助言等をされたのか。
	回答	・使用貸借契約の内容に関する一般的な問合せはあったが、特段記録等を残していない。
2	質問	貴局が全庁向けに示されている「管財事務概説」では、本市が貸主となる使用貸借契約について、「財産条例第7条第4項を適用し、貸付料を免除したものである。」とされている。また、これに基づいた「行政財産目的外使用許可等・普通財産貸付けに係る減免指針」を定め、貸付料の免除に係る詳細な基準を示されている。この基準は本市全体での共通ルールとして、大阪港湾局やその他本市における地方公営企業が所管する市有地の貸付けにも適用されるとの理解で良いか。
	回答	・大阪市財産条例及び大阪市財産規則については、大阪港湾局が所管する市有地の貸付けにも適用されるため、基準についても適用される。 ・他方、地方公営企業（水道局）が所管する市有地の貸付けについては、公営企業管理者が大阪市水道局資産規程に基づき貸付料の減免を行っている。
3	質問	本件使用貸借契約について、大阪港湾局及びIR推進局からは、大阪IR株式会社が実施する土地課題対策工事は、市有地において本市の事業を行うことを想定するものであるから、貸付料が生じるものではない旨の説明を頂いている。本市以外の事業者に貸付けを行っているが、本市の事務事業を行っているとして無償としている、こうしたケースは他にあるのか。 形式的には貸借関係を前提とした契約を締結するとしても、あくまで「市有地において本市の事業を行うこと」が想定される場合には、財産条例や財産規則、「行政財産目的外使用許可等・普通財産貸付けに係る減免指針」が定める減免の基準は適用されず、無償とすることは当然に許容されるという取り扱いになるのか。仮にそうである場合、その根拠や理由を教えてください。
	回答	・本件のような事案は、把握していないが、市有地において、本市の事業として、工事や業務委託等を実施する場合、通常、業務の履行場所ということになり、貸付けという仕組みは採用されない。 ・他方、用地の管理責任を明確化するなど、貸付けという仕組みを採用する必要があるようなときには、事業者が使用・収益を得られるというものではないことから、（使用・収益の反対給付たる）貸付料を徴する前提を欠き、使用貸借契約を締結することになるとと思われる。

4	質問	本件使用貸借契約は、大阪IR株式会社が、IR事業の開業にあたり、IR事業用地の土地課題対策工事を実施するため、市有地を供与するという枠組みを前提とするものである。このような、本件の具体的な事情に照らしても、本件使用貸借契約の締結は、大阪市全体としての管財事務のルールに反するものではないといえるか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・本市事業を遂行する上で、用地の管理責任を明確化するなど、貸付けという仕組みを採用する必要があるようなときには、同用地の使用貸借契約を締結することに一定の合理性が認められるように思われる。 ・このような取扱いが管財事務のルールに反するとまでは言えない。
5	質問	本市（IR推進局・大阪港湾局）が、大阪府、大阪IR株式会社との間で令和5年9月29日付けにて締結している「大阪・夢洲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」（以下「本件土地改良事業協定」といいます。）について、その締結にあたり、大阪港湾局若しくはIR推進局から相談等を受けたか。相談等があった場合、具体的にどのような相談があり、それに対してどのような助言等をされたのか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・土地改良事業に関する協定の締結にあたっての相談等は受けていない。
6	質問	本件土地改良事業協定第3条では、IR事業用地に係る土地課題対策工事が「公共工事に準ずるもの」と位置付けられている。このような、「公共工事」そのものではない、「 <u>公共工事に準ずるもの</u> 」という工事の概念・カテゴリーは、どのようなものか。本市の契約事務において存在するのか。標準契約書等に記載があるのか。存在する場合、それはどのような定義、考え方なのか。また、本市の契約、協定等において「公共工事に準ずるもの」という概念、文言が用いられた他の事例を把握されているか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・国、特殊法人等及び地方公共団体が行う公共工事の入札及び契約について、その適正化の基本となるべき事項を定めている「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」において、「公共工事とは、国、特殊法人等又は地方公共団体が発注する建設工事をいう。」と定義されている。 ・また、本市では、大阪市契約規則をはじめとした各種規程等において、公共工事を対象に契約事務を規定している。 ・このように法令規則では、公共工事についての規定はあるものの、「公共工事に準ずるもの」についての規定はされていないため、本件土地改良事業協定で位置づけられている「公共工事に準ずるもの」の概念やカテゴリーはわかりかねる。
7	質問	本市（大阪港湾局）が大阪IR株式会社との間で令和5年9月28日付けにて締結した「事業用定期借地権設定契約」（以下「本件借地権設定契約」といいます。）について、その締結にあたり、大阪港湾局若しくはIR推進局から相談等を受けたか。相談等があった場合、具体的にどのような相談があり、それに対してどのような助言等をされたのか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・事業用定期借地権設定契約の締結に当たり、本件使用貸借契約に関する内容の問合せはなかった。
8	質問	本件借地権設定契約では、同契約第13条の3第5項等、対象土地の一部が使用できないことを理由に、借地人は当該使用できない土地の範囲及び期間に対応する賃料支払義務を負わない旨の規定がおかれている。この点について、借地人が土地を使用できない以上、当然に対価としての貸

		付料は生じないという考え方に基づくものとして、財産条例、財産規則並びに「行政財産目的外使用許可等・普通財産貸付けに係る減免指針」が定める減免の基準は適用されないのか。
	回答	・貸付料は、土地の使用・収益の反対給付（対価）であり、土地を使用・収益ができない以上、貸付料徴収の前提を欠くことになるため、基準等の対象ではないと考える。
	質問	契約管財局の所属サイトに掲載の「行政財産の貸付けに係る取扱いについて」の「第1節 第3 貸付けとみなさない場合」に関して、当該通知自体は、行政財産の貸付けに係るものであるが、普通財産の貸付けにおける場合と違いはあるのか。行政財産の場合と同様に扱えば良いか。また、普通財産の貸付けにかかる同内容の通知はあるのか。
9	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・地方自治法上、普通財産はその経済的価値を發揮するために、貸し付けることができるとされている（第238条の5第1項）一方で、行政財産は例外的な場合を除き、貸し付けることができない（第238条の4第1項）。 ・例外的に貸し付けることができる場合の要件を定めているのが、第238条の4第2項であり、同条項の留意点を取りまとめたものが、「行政財産の貸付けに係る取扱いについて」である。 ・ただし、当該箇所については、行政財産と普通財産の貸付けで異なるところはない。 ・なお、普通財産の貸付けについて、同内容の通知等はない。
	質問	「行政財産の貸付けに係る取扱いについて」の「第3 貸付けとみなさない場合」の「1」において、「公営企業については有償で整理が必要」との記載がある。当該記載は、たとえ本市の事務事業の遂行のために使用する場合であっても、それが公営企業である場合には、貸付料を徴収する必要がある（有償）という意味か。
10	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・記載内容は、庁舎等について、局等が本市の事務事業を遂行するに当たって使用する施設については、貸付けと取り扱わないというものである。 ・そういった場合は、施設を管理する所属から、当該施設の使用を希望する所属へ使用承認という手続をとっている（異なる財産管理者間におけるものにつき大阪市財産条例第4条、異なる会計間におけるものにつき大阪市財産規則第11条参照）。 ・ここで、「有償で整理が必要」と言っているのは、公営企業は市長とは別の財産管理者であり、その間での財産の融通を行う場合は、有償として整理する（大阪市財産条例第4条）ことを意味している。 ・したがって、本市の事務事業の遂行のために使用する場合、公営企業であっても使用承認の手続を採るので、本市が本市（例えば水道局）に貸し付けるということはない。

4 監査対象所属の陳述

令和6年7月11日に、監査委員が、IR推進局長ほかIR推進局職員及び大阪港湾局長ほか大阪港湾局職員から事情聴取した。その主な内容は、次のとおりである。

（本件に係る総括的な見解について）

・大阪府及び大阪市は、大阪IRの実現を目指し、IR整備法に基づき、大阪・夢洲地区でのIR基本方針を策定するとともに、事業者の公募・選定を実施したうえで、事業者と共同してIRの区域整備計画を作成し、令和4年2・3月に大阪市会、その後府議会での審議・

議決を経るとともに、市会においては、土地課題対策費用の本市による負担について、限度額を788億円とする債務負担行為の審議・議決を経て、令和4年4月、国へ区域認定申請を行った。また、令和5年4月には、国からの認定を得て、同年9月、SPCとの間で実施協定や事業用定期借地権設定契約等を締結する等、その取り組みを進めてきた。

・大阪IRは、1兆円を超える極めて大規模な投資により、超高層の建築物を含む大規模施設群であるIR施設の設置・運営をSPCが行うものである。その事業内容は、大規模かつ超長期なものであるとともに、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、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の形成、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って、極めて大きな事業効果がある。また、開業後は大阪府及び大阪市で毎年1,000億円を超える納付金・入場料収入を見込むなど、同府市に多大な収入をもたらすものである。

・大阪IRは、国際観光拠点の核となる大規模集客施設であり、高い安全・安心の確保が求められるものであることから、IR事業用地としての適性確保は必須である。そこで、同用地の液状化対策や土壌汚染対策等の土地課題対策に係る費用については、土地に起因する所有者としての責任や、大阪臨海部のまちづくり等の政策的な観点も踏まえ、土地所有者として、大阪市が負担することとした。

・なお、土地課題対策の内容は、IR施設の施設計画・工事内容の計画に応じて一体で計画されるべきものであり、相互に連動するものであること、用地内での土地課題対策工事とIR建設工事とは同時期に輻輳するため、安全、円滑、適切な施工を確保する必要があること、その他、工期短縮の実現や経費節減の観点、さらには、施設の不具合等、将来的に問題が生じた場合にもその責任の所在をSPCに一元化することが可能になること等の理由から、土地課題対策の工事とIR建設の工事については、SPCによる一貫施工が必要不可欠である。

・そこで、事業用定期借地権設定契約、立地協定等においては、土地課題対策の実施主体をSPCと定めるとともに、SPCが要した費用を本市が無制限・無条件に負担するものではなく、対応方法等について本市と事前に協議の上、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として、その実施内容及び費用負担の妥当性を確保することとし、土地課題対策のために使用できなくなったと認められる土地の範囲・期間については、土地使用にかかる賃料の支払義務を負わないこととした。

・また、事業用定期借地権設定契約に基づき、SPCが実施する土地課題対策工事の内容、費用負担等に関して必要な事項を規定するため、本市は事業者との間で土地改良事業協定を締結し、その第3条で土地課題対策に係る工事を公共工事に「準ずる」ものと位置付け、公平性、経済性、適正履行の確保に努める旨を定めた上で、大阪府、大阪市、SPCにおける具体的な作為義務として、各規定等を定め、本件土地課題対策を適切に管理するためのプロセス及び枠組を定めている。

・以上のとおり、土地課題対策費用を本市が負担することには必要かつ十分な理由があり、その対策のために要した土地の使用に係る費用も本市が負担すべきものであることから、SPCが土地課題対策工事を施工するため、その土地の使用権原として、使用貸借契約を締結したことは、何ら、違法・不当なものではない。

・また、土地課題対策工事とIR建設工事をSPCによる一貫施工とすることには相応の合

理性・必要性があり、土地課題対策を適切に管理する枠組みを構築して適切に進めているものであって、何らの違法・不当なものではない。

(他に土地課題対策費を本市が負担した事例があるかについて)

- ・まず、土壤汚染に関しては、大阪港湾局が、他の場所で発生した汚染土壌を、夢洲にて、普通土砂並みの安価な処分費で受け入れたという事例はある。
- ・地中障害物について、不動産鑑定評価において、減価したという事例はある。

(本事案で現在使用貸借契約を締結している理由について)

- ・本事案における土地課題対策は、本市が費用を負担して行う本市自らの対策であることから、事業用定期借地権設定契約の中でも、その対策のために使用が出来なくなったと認められる土地については、賃料の支払義務を負わないことを定めている。
- ・また、本事案では、事業用定期借地権設定契約に基づく土地の引き渡しの前から、液状化対策工事等の土地課題対策工事を実施することとしており、令和5年9月29日付土地改良事業に関する協定第8条第3項において、同工事の対象範囲につき、使用貸借契約を締結の上で、同工事の施工のため当該範囲を利用することができるということを定めている。
- ・この事業用定期借地権設定契約に基づく土地の引渡しは、同契約において、「事業前提条件」、すなわち、SPCによる解除権の失効を前提に、IR建設工事の着工までに行うことを定めているところ、その引き渡しがまだ行われていないことから、昨年12月、土地改良事業に関する協定第8条第3項に基づき、使用貸借契約を締結し、現在に至っているものである。

(土地課題対策工事を施工する工事業者の選定について)

- ・土地課題対策工事、IR建設工事ともに、大阪IR株式会社が、その全体工程の短縮であるとか、経費の節減、現場の輻輳を踏まえた工事の安全、円滑、適切な工事の施工の確保の観点、また、責任の明確化等の観点を踏まえ、同社の責任により、工事業者（請負先）を選定することとしている。
- ・入札で工事業者を選定はしていない。
- ・液状化対策工事を施工する建設業者は既に決定しており、ホームページでも公開しているところではあるが、竹中工務店・竹中土木共同企業体、大林組、大成建設の3者である。
- ・なお、液状化対策工事の工事監督・検査については、業者として、中央復建コンサルタント株式会社が担うこととなっている。

(土地課題対策工事に係る設計について)

- ・本件における液状化対策工事についても「設計」という過程は存在する。「設計」と「施工」を合わせて竹中工務店・竹中土木共同企業体、大林組、大成建設が担うことになっている。
- ・この液状化対策工事をどのような契約の方式により行うのか、という点については、設計施工上の責任区分の考え方も含め、一義的には、設計施工の質を確保することを優先に、SPCが責任を持って、その適切なあり方を検討、判断いただくべきものと認識している。

・また、SPCが、「設計」と「施工」の両方を工事の実施主体として担うということについても、その費用を本市が無制限に負担するというのではなく、本市の設計積算基準に基づいた内容のものを本市が負担するというスキームを今回構築しているので、それによって、内容の適正性は担保できていると認識している。

(土地課題対策工事費用の透明化について)

・本市による土地課題対策工事費の負担については、当然、債務負担の範囲内ということになる。実際にも、事前に協議をした上で、本市の設計積算基準により、本市が妥当と認める額を負担することとしている。その上で、そのような妥当性を確保するためのプロセス、枠組みをしっかりと構築することが重要と認識している。

・そこで、土地改良事業に関する協定においても、その第3条において、土地課題対策工事が、公共工事に準ずるものであることを踏まえて、公平性、経済性、適正履行の確保に努める旨を定めている。このことを踏まえ、さらに各規定の中で、例えば第11条において、本市の積算基準を使うということ、第13条において、工事の実施前に、設計の資料や工事の計画といった詳細な資料を提出していただいた上で、本市の概算負担額を認定するという、事前の手续もしっかりと行うということ、さらには、第15条、第17条、第18条等において、関連する書類等もしっかり提出いただいた上で、履行の確認、完了の確認をするということを各々定めているところである。このように、しっかりと妥当性を確保していくというプロセスを定めていると考えている。

・業者から示される積算額のチェックについては、IR推進局を窓口として、大阪港湾局において対応することとしているが、大阪港湾局においては、この点について、知見のある専門業者に外部委託を行っており、監理体制の強化を図っているところである。なお、委託先は、一般財団法人である「港湾空港総合技術センター」（通称は「SCOPE（スコープ）」）というところである。同センターは、国が港湾や空港関係の工事を実施する場合に、多くの工事で発注・施工管理において発注者支援業務を請け負っているコンサル的な団体である。このように、外部も入れながら、しっかりとチェックをしていくということで、適切な施工の管理、適切な施工確保をしていくことを考えている。

(土地課題対策工事とIR建設工事とを同じ施工主体による一貫施工とする必要性について)

・土地課題対策工事とIR建設工事とは、その内容が相互に連動するものである。例えば、液状化対策工事については、現在、IRの施設の直下において施すこととしており、具体的な工法（セメント固化）からも、施設をどういった形の施設にするのか等によって、内容が左右されることになる。また、土地課題対策工事とIR建設工事は、同時期に輻輳して実施することになるので、工事現場の安全確保、円滑な工事の施工という観点からも、一貫施工により、そういった観点に関する責任を明確化できるものと認識している。さらには、一貫施工により、全体の工期が短縮でき、また、経費が削減できるというメリットがある。特に、早期にIRを開業させることは、本市にとっても非常に大きな効果につながることに加え、事業者にとっても、国際競争の中で、早く投資先としての地位を確保するという点でも重要と認識している。さらに、将来的にIR施設等で何か不具合が生じたとき、SPCによる一貫施工としておくことで、どの部分で不具合が生じたかにかかわらず、責任の所在をSPC

に一元化することができると考えている。仮に、どちらが原因なのかという点の究明が必要になれば、本市と事業者との間で協議が整わない場合、司法の判断に委ねることになりかねず、事業を運営している段階であれば、事業者側にも大きな損失が生ずることとなり、その損失のリスクを府市が抱えることになりかねず、そうした府市のリスクを一定ヘッジする観点からもSPCに一貫して施工させる方がよいという判断である。

・本件において、IR事業用地における液状化のおそれ等は、IR事業者の公募手続を開始した後に判明したものである。公募に先立ち、地盤調査は行っていたものの、公募を開始した時点では、特段の対策の必要が生じるような土地であるという認識はなかった。よって、募集要項においても液状化の可能性等については記載していなかった。また、「IR基本構想」等の中でも、夢洲は、粘性土を主成分とする浚渫土砂等で埋め立てされており、液状化しにくい地盤ということで記載しており、市会でも、基本的に同趣旨、すなわち、液状化の可能性はほとんどないというような答弁を当初していたものである。このような中、その後の公募期間中での、事業者による詳細なボーリング調査の中で、液状化の可能性が判明したところである。公募前にそのような状態が判明していれば、本市の方で液状化対策等の工事を行い、きちんと整えた上で、事業者がその土地を見て建物の内容を決めるといったようなプロセスもあり得るかと考えられるが、今回はそれとは事情が異なっている。

・これまで、大阪港湾局において所管する土地の処分をするときは、基本的には一般競争入札により価格競争をし、「瑕疵担保責任は負わない」との条件により処分をしてきたという経過はある。ただし、今回は、土地の用途をIR用地として限定し、その賃料を一定固定して募集をしているものであり、特別な事情である液状化の要素等を含んでいない価格設定になっている。そういう意味では、これまでの事例とはスキームが異なるものである。今回のIRの事業者の募集は、IRのそのものの中身、どういうIRを作るのかという点で事業者に競わせ、一番優秀な業者を採用するという、プロポーザル方式を採用している。その観点からすると、土地の価格で競わせて高い価格を提示したところを選ぶ、というよりも、事業の中身のコンセプト、事業計画、それと効果を含めて、素晴らしいところを選ぶというのが、今回のIR事業を実現するというこの本旨に合っていると判断した次第である。

・本市とSPCとのリスク分担に関して、上述のとおり、SPCによる一貫施工とすることで、SPCの責任を明確にしているというところはあるが、事業全体をトータルでみれば、互いにリスクヘッジをしているという認識である。例えば、IR事業に関してSPC側において事業の前提条件を定めているというところがある。また、SPCによる一貫施工とすることで、当然、設計から施工まで、全てSPC自らのコントロールの中で実施できるということになるので、SPC側にとっても工期が短くなる等のメリットがあると考えている。

(土地改良事業に関する協定における費用の「折半」について)

・「折半」とは、50対50で分けるということである。ここで「折半」の対象としている費用は、土地課題対策工事とIR建設工事の両方に寄与する工事の費用ということで、この土地改良事業に関する協定にもその旨記載をしている。具体的には、例えば、インフラ、下水に係る接続工事費用であるとか、山留の設置費用、土砂のすき取りに関する費用があり、これらは、土地課題対策、液状化対策の工事として必要なものであるが、これは、IR建設工事でも必要なものということで、共通する部分の経費節減に資するところもあり、折半とす

る考え方にしている。

(土地課題対策費用 788 億円の支出に対するチェックについて)

- ・788 億円を上限額とする債務負担行為の議決をいただいているが、液状化対策については、専門家会議でもご議論いただき、工法や施工範囲の見直しにより、現在、788 億円から概算の見込額としては 633 億円となっており、できるだけの節減を図っている。
- ・また、支出される費用を適切に管理するため、先ほども申し上げた知見のある外部団体にも見てもらい、そこから提出された報告書を大阪港湾局でも確認するクロスチェックを行うこととしており、上限額を全て使って良いという話ではなく、必要なものを認定するための仕組みを構築している。

(土地課題対策のために使用できなくなった場合、賃料の支払義務について)

- ・事業用定期借地権設定契約に基づく土地の引渡し後、液状化対策工事を実施する範囲については、I R建設工事の用途ではその土地の使用ができなくなるため、その土地の範囲については賃料の支払義務を負わないこととしている。
- ・また、液状化対策工事等を実施している範囲やその期間については、S P Cと協議し、その内容を確認した上で、その賃料はかからないこととなる。
- ・なお、賃料の支払義務を負わない期間や範囲については、工事の進捗状況に応じて変わってくるため、現時点では明確ではないが、工事計画の進捗に合わせて確認しながら設定していくことになる。

(使用貸借契約の期間等について)

- ・使用貸借の期間については、使用貸借契約の第 5 条に定めたとおり、事業用定期借地権設定契約の土地の引渡しが完了するまでの間と定めている。事業用定期借地権設定契約の土地の引渡しのタイミングで、事業用定期借地権に移っていくことになるが、その場合でも液状化対策工事等で使用をしている部分については、賃料がかからないことになる。
- ・もともと液状化対策事業は市の事業であるという認識であるので、例えが適切かどうかはあるが、例えば、自宅の庭の工事のため、どこかの造園業者に来て作業してもらう場合に、その造園業者から賃料を取ることにはおそくならないと思う。そういう意味で、今回の液状化対策等の土地課題対策事業は本市の事業であり、それを S P Cが実施するということになっており、概念的には、賃料を取るというものではない。そのやり方として、土地の引渡し前は使用貸借というスキームで、引渡し後には、賃料は発生しないというスキームとしており、いずれにしても賃料を取らないという意味では、同じ扱いすべきものと考えている。
- ・そのため、引渡し後の I R事業用地においては、I R施設の本体工事等を行っている部分については有償となるが、液状化対策工事等を行っている部分は無償となり、有償の土地と無償の土地が混在することとなる。

(土地の引渡し後の解除権について)

- ・土地の引渡しについては、事業用定期借地権設定契約の第 5 条に引渡時期の定めがあり、

事業前提条件の充足を前提に引渡すこととなる。そのため、土地の引渡しのタイミングでは、事業前提条件が充足していることとなり、SPCの解除権は失効している。

(大阪IR株式会社の体制について)

- ・現時点では、大阪IR株式会社としては、3名の体制となっている。
- ・具体的には、代表取締役が2名、それと監査人1名である。現在の段階では、大阪IR株式会社としては、中核株主であるMGMとオリックスとの間で、開発管理の契約や設計会社との契約を締結することで、今の段階に応じた事業体制を引いているということである。
- ・本事業のような事業は、新たに事業会社を設立して行うという投資不動産開発事業になるので、特に初期のフェーズについては、一般的には、親会社、中核会社が実務を担っていくものと思っている。
- ・いずれにしても、事業の進捗に応じて、最終的には相当な規模の会社、運営時にはその段階に応じて拡充していくということである。

(土地課題対策工事を公共工事に準ずるものとして本市が費用を負担することについて)

- ・土地課題対策工事の費用負担については、先ほども申し上げたが、知見のある外部の専門業者であるスコープが確認したものを、市側の方でもしっかりとチェックをしていく。スコープからの報告書をそのまま受けて、何のチェックもしないということではない。
- ・また、その支出が妥当であるかについては、工事内容を確認した上で、設計内容や設計積算の内容が本市の基準に照らして妥当なものであるかどうか確認し、妥当なものである場合に、支払うというルールとしている。

(公共工事に準ずるものとするならば、その費用を最小限に抑えるべきとの点について)

- ・費用を最小限に抑えるため、液状化対策等の事業者を入札等で選定するといった選択肢もあったのではないかとこの点については、先ほども申し上げたように、SPCの一貫施工により、工期の短縮などが図られるといった点を踏まえ、SPCに一貫施工させるということが必要不可欠なものと考えた次第である。

(公共工事の定義について)

- ・工事自体を本市から発注して事業を行うといったものであれば、それは公共工事になると思うが、本件土地課題対策工事については本市が負担すべきもの、また、SPCにおいて一貫施工をすべきものということから、IR事業用地の事業用定期借地権設定契約において、必要な規定を定めている。
- ・それに加えて、IRの土地改良事業協定において、公共工事に準ずるものとして、本市の設計基準の規定であるとか、負担額認定、事前、事後の確認を行う規定を定めているもの。

(土地課題対策の施工業者の決定方法について)

- ・業者の選定にあたり、入札は行っていないが、SPCにおいて、先ほど申し上げたような観点から、適切に責任をもって業者選定しているものと考えている。

(液状化対策工事等の認定等にかかるチェック体制について)

- ・チェック体制については、大阪港湾局の工務課で対応しており、係長級2名・係員2名の技術職員が担当し、スコープについては担当技術者2名が履行確認補助者として本市と共に実施している。
- ・この施工管理等については、週1回、事業者と現場事務所に赴いて、施工管理の内容をチェックすることとしている。
- ・積算の事務についても、スコープの職員2人が積算内容をチェックする。そのチェックをしたものを再度大阪港湾局職員がまた別にチェックするという体制となっている。
- ・工事完了後のチェックについては、まだ実施していないが、週1回の出来高確認と同じような体制を想定している。

(IRの更なる早期開業について)

- ・今の計画では、2030年秋頃開業を予定しているが、それが早まるということではない。今の工程をもって2030年の秋頃に開業を目指している。
- ・議会でも区域整備計画の認定申請に関する議決を頂いているが、その前の段階からできるだけ早期の開業を目指して、我々や事業者の方でも早くこの効果を発現させようということを目指している。

5 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属の説明、同所属に対する調査及び関係人調査等に基づき、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、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ところ、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ところ、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、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。

もっとも、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、土壌汚染や液状化等、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、事業者において土壌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IR株式会社に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、IRの建設に向けたIR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IR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IR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IR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」とであると、あえ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株式会社に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、将来的に液化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 I R 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が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、IR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、IRの建設に向けたIR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 I R 株式会社に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 I R 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。

6 付言

上記5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、IR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IR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IR株式会社によるIR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 株式会社で 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 株式会社で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と懸念される。

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。

【関係法令等】

<関係法令>

1 民法（明治29年法律第89号）【抜粋】

（使用貸借）

第593条 使用貸借は、当事者の一方がある物を引き渡すことを約し、相手方がその受け取った物について無償で使用及び収益をして契約が終了したときに返還をすることを約することによって、その効力を生ずる。

（賃貸借）

第601条 賃貸借は、当事者の一方がある物の使用及び収益を相手方にさせることを約し、相手方がこれに対してその賃料を支払うこと及び引渡しを受けた物を契約が終了したときに返還することを約することによって、その効力を生ずる。

2 地方自治法（昭和22年法律67号）【抜粋】

（契約の締結）

第234条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。

3-6 略

（財産の管理及び処分）

第237条 この法律において「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。

2 第238条の4第1項の規定の適用がある場合を除き、普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならない。

3 略

（公の施設）

第244条 普通地方公共団体は、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（これを公の施設という。）を設けるものとする。

2 普通地方公共団体（次条第3項に規定する指定管理者を含む。次項において同じ。）は、正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない。

3 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。

3 地方財政法（昭和23年法律第109号）【抜粋】

（予算の執行等）

第4条 地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。

2 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。

（地方債の制限）

第5条 地方公共団体の歳出は、地方債以外の歳入をもって、その財源としなければならない。ただし、次に掲げる場合においては、地方債をもってその財源とすることができる。

一 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（以下「公営企業」という。）に要する経費の財源とする場合

二-四 略

五 学校その他の文教施設、保育所その他の厚生施設、消防施設、道路、河川、港湾その他の土木施設等の公共施設又は公用施設の建設事業費（公共的団体又は国若しくは地方公共団体が出資している法人で政令で定めるものが設置する公共施設の建設

事業に係る負担又は助成に要する経費を含む。)及び公共用若しくは公用に供する土地又はその代替地としてあらかじめ取得する土地の購入費(当該土地に関する所有権以外の権利を取得するために要する経費を含む。)の財源とする場合

(公営企業の経営)

第6条 公営企業で政令で定めるものについては、その経理は、特別会計を設けてこれを行い、その経費は、その性質上当該公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費及び当該公営企業の性質上能率的な経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費を除き、当該企業の経営に伴う収入(第5条の規定による地方債による収入を含む。)をもつてこれに充てなければならない。但し、災害その他特別の事由がある場合において議会の議決を経たときは、一般会計又は他の特別会計からの繰入による収入をもつてこれに充てることができる。

4 地方公営企業法(昭和27年法律第292号)【抜粋】

(地方自治法の適用除外)

第40条 地方公営企業の業務に関する契約の締結並びに財産の取得、管理及び処分については、地方自治法第96条第1項第5号から第8号まで及び第237条第2項及び第3項の規定にかかわらず、条例又は議会の議決によることを要しない。

2 略

5 大阪市財産条例(昭和39年条例第8号)【抜粋】

(使用料)

第7条 使用許可を受けた者は、次の区分により使用料を納付しなければならない。

(1)-(3) 略

2-3 略

4 次の各号のいずれかに該当するときは、使用料の全部又は一部を免除することができる。

- (1) 国若しくは地方公共団体又は公共的団体において、公用、公共用又は公益事業の用に供するとき
- (2) 災害が発生した場合における応急措置の用に供するときその他財産管理者が特に必要と認めるとき
- (3) 前2号に定めるもののほか、公益上その他の事由により特に必要がある場合として財産管理者が定めるとき

(貸付料)

第10条 普通財産を貸し付ける場合における貸付料は、近傍同種の賃料の水準その他の事情を考慮して財産管理者が定める。

2 第7条第4項の規定は、前項の貸付料について準用する。

6 大阪市財産規則(昭和39年規則第17号)【抜粋】

(使用料等の減免)

第16条の3 条例第7条第4項第3号(条例第10条第2項(条例第7条の2において準用する場合を含む。))において準用する場合を含む。)に規定する財産管理者が定めるときは、次の各号のいずれかに該当する場合とする。

- (1) 本市の指導監督を受け、本市の事務事業を補佐する団体において、当該補佐する事務事業の用に供するため使用するとき
- (2) 本市の重要な施策の実施に寄与すると認められるとき
- (3) 専ら本市の事業の用に供するための電柱若しくは電線路又は水道管、ガス管その他の埋設物を設置しようとするとき
- (4) 前3号に掲げるもののほか、市長が特別の理由があると認めるとき

<関係契約等>

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書

(※ 甲：大阪市 乙：大阪IR株式会社)【抜粋】

(使用貸借物件)

第1条 甲は、本件土地(別紙「物権調書」を参照のこと。)を、本件液状化対策等工事に供することを目的として、乙に無償に

て使用させる。本件土地の引き渡し範囲及び時期・使用貸借期間については、甲乙協議の上、本件液状化対策等工事に必要となる本件土地の範囲及び同工事の実施時期・期間等を踏まえ、別途甲乙間で締結される「引き渡し範囲等に関する覚書」（引き渡し範囲が追加される都度追加で締結される覚書及びその後の変更を含め、以下「本件覚書」という。）により定めるものとする。

2 甲は、前項及び第5条に基づき本件覚書により定める使用貸借期間の初日以降に、本件土地について、引き渡し時の現状有姿にて順次本件覚書に定められた範囲の引き渡しを行い、乙は、別紙「物件調書」に記載された事項を確認して甲から引き渡しを受ける。

3 前2項にかかわらず、事業用定期借地権設定契約第5条に基づき、甲から乙に本件土地の全部又は一部が引き渡された場合は、当該引き渡し以降の本件土地の乙による使用については、事業用定期借地権設定契約が適用され本契約の対象外とする。かかる引き渡しに先立ち、甲及び乙は、乙から甲に対し、本契約に基づき当該土地が返還されたことを確認するものとする。

(使用貸借期間)

第5条 使用貸借期間は、本契約の締結日から事業用定期借地権設定契約第5条に基づき甲から乙への全ての本件土地の引渡しが完了した日までの間で、甲乙協議の上、本件覚書により定めるものとする。

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書（※SPC：大阪IR株式会社）【抜粋】

(適正履行の確保)

第3条 府、市及びSPCは、本件土地課題対策工事が公共工事に準ずるものとして実施されるものであることを踏まえ、本件土地課題対策工事に係る業務の執行に当たっては、公平性、経済性、適正履行の確保に努めるとともに、協力し適切な事務処理に努め、事業の促進を図るものとする。

(役割分担)

第4条

1-2 略

3 市（大阪港湾局）は、土地所有者及び本件土地改良事業の市の所管部局として、本件土地課題対策の実施に係る協議及び費用の認定を行い、その費用を負担するものとする。

4 SPCは、本件土地において、前項に定める協議及び市（大阪港湾局）が行う費用の認定に従って、本件土地課題対策を責任をもって適切に行うものとする。

5 略

(費用負担)

第6条 本件土地課題対策費用は、事業用定期借地権設定契約第13条の5の規定に基づき、本件債務負担行為（開業前）として予算に定めた事項、期間及び限度額の範囲内で、同条第2項に定める各支払期日において、本実施協定が有効に存続していること（但し、不可抗力等又は府若しくは市の責めに帰すべき事由により本実施協定が解除された場合を除く。）を条件として、市が合理的に判断する範囲で市からSPCに支払われるものとする。

(概算負担額の認定)

第13条

1 SPCは、第8条に規定する土壌汚染対策工事、液状化対策工事及び地中障害物撤去工事（以下、それぞれを「各工事」という。）について、予め府及び市と協議の上、各工事に着手する3か月前までに、設計図書、施工計画概要書、委託又は請負先及び工事費見積書その他各工事の設計及び施工内容、施工時期、数量、費用等が明らかとなる書類を添付した概算負担額の認定依頼書を作成し、市に提出するものとする。

2 SPCは、前項の施工計画概要書について、工事費を算定するために必要な施工手順や工法等を記載するものとする。

3 SPCは、第1項の工事費見積書について、価格算定要素となる歩掛を含む代価表を添付した積算明細書として作成するものとする。

る。

4 市は、府と協議の上、第1項に基づくSPCからの認定依頼書の提出後、3か月以内（但し、認定依頼書に不備・不足があった場合は、当該不備・不足の補正に要した期間を除く。また、市は、期間短縮ができるよう実務上合理的な範囲で努力を行う。）に、各工事に係る市の概算負担額（以下「概算負担額」という。）を認定し、SPCに対し書面により通知するものとする。

5 市及びSPCは、前項に基づき市が認定した概算負担額を変更する場合には、前四項の規定を準用する。

（実施施工計画等）

第14条

1 SPCは、予め市と協議の上、各工事に着手する15日前までに、工事目的物を完成するために必要な手順や工法等についての実施施工計画書を市に提出するものとする。但し、施工手順や工法等は、公平性、経済性、適正履行の確保を踏まえ、市との協議に適合したものでなければならない。

2 SPCは、前項にかかる市との協議において、実施施工計画書にかかる実施工事見積書を作成し、市に提出するものとする。但し、当該見積書は、第11条の基準等に従い積算し、市が合理的に満足する内容でなければならない。

3 SPCは、実施施工計画書の内容に変更が生じた場合は、その都度当該工事に着手する前に変更に関する事項について、前二項に準じて、変更後の実施施工計画書及び実施工事見積書を市に提出するものとする。但し、実施施工計画書の変更について、実施工事見積書に影響しない軽微な場合は、市との協議において変更後の実施施工計画書の提出を省略することができるものとする。

（履行確認）

第15条

1 SPCは、各工事（液状化対策工事及び地中障害物撤去工事については、本件土地の工区毎とし、以下、本条から17条まで同様とする。）の履行状況を工事履行報告書により、毎月、市に報告するものとする。また、市は、各工事の進捗にあわせて適宜現場の履行状況を確認することができるものとし、この確認に府及び市の役職員を立ち合わせることができる。また、SPCは現場確認に必要な資料を作成し、市に提供するものとする。

2 SPCは、工事履行報告書の内容確認のために、市が、数量や工事工程写真など工事履行状況を確認するための書類の提示を求めた場合は、速やかに対応するものとする。

（SPCによる完成検査）

第16条

1 SPCは、各工事が完成したときは、速やかに、自己の責任により、設計図書（変更された場合には変更後の設計図書を含む。）に定めるところにより、各工事の完成を確認するための検査（以下「完成検査」という。）を行い、その結果について、検査結果に関する書面の写しを添えて市に対して報告しなければならない。

2 SPCは、完成検査を実施する際には、事前にその旨を書面で市に通知するものとし、市は、完成検査に府及び市の役職員を立ち合わせることができる。

（市による完了確認）

第17条

1 SPCは、各工事の完了時に、各工事の完了を確認するための市による確認（以下「完了確認」という。）を受けものとし、工事記録写真、出来形管理資料、強度確認試験、工事関係図及び工事報告書その他市が合理的に指示する資料をとりまとめた完成図書を添付した工事完了通知書を市に提出するものとする。

2 市は、SPCから前項に定める書面の提出を受けたときは、可能な限り速やかに、完成図書に基づき完了確認を行うものとする。かかる市の完了確認は不合理に拒絶、留保又は遅延されないものとする。

3 市は、完了確認の結果、各工事が設計図書の内容に適合していない場合、SPCに対し、是正を求めることができ、SPCは、これ

に従わなければならない。なお、SPCは、是正後、改めて前条に基づき完成検査を実施の上、市の完了確認を受けるものとし、是正のために追加で要する費用はSPCの負担とする。

- 4 市は、完了確認の結果、各工事が設計図書の内容に適合していることを確認した場合には、SPCに対し、確認結果を書面により通知するものとし、かかる確認結果の通知をもって各工事の完了とするものとする。

(出来高負担額の認定及び支払い手続)

第18条

- 1 SPCは、各工事が完了したときは、速やかに、出来高工事費見積書その他各工事の施工内容、数量及び費用等が明らかとなる資料を添付した出来高認定依頼書を作成し、市に提出するものとする。
- 2 SPCは、前項の出来高工事費見積書について、価格算定要素となる歩掛を含む代価表を添付した積算明細書（但し、第14条第2項の実施工事費見積書の積算明細書に対する増減内容が確認できる内容であることを要する。）として作成するものとする。但し、当該見積書は、第11条の基準等に従い積算し、市が合理的に満足する内容でなければならない。
- 3 SPCは、予め市と協議の上、液状化対策工事及び地中障害物撤去工事については、第1項に基づく出来高認定依頼書を、本件土地の工区毎かつ本件IR工事の着工前又は着工後毎に、市に提出することができる。
- 4 市は、府と協議の上、第1項に基づくSPCからの出来高認定依頼書の提出後、3か月以内に、各工事（前項に基づいて本件土地の工区毎の出来高認定依頼書が提出されている場合には各工事のうち本件土地の当該工区に関する部分）に係る市の出来高負担額（以下「出来高負担額」という。）を認定し、SPCに対し書面により通知するものとする。なお、市の出来高負担額の認定は、第14条に規定する実施施工計画及び実施工事見積書（変更があった場合は、変更後のものを含む。）に係る市とSPCの協議内容に沿って工事の出来高を確認の上、負担額を認定するものであり、概算負担額から不当に減額されないものとする。

(出来高負担額の支払い)

第19条

- 1 SPCは、前条第4項に基づく市による出来高負担額の認定の通知があった場合は、速やかに、市に対して出来高負担額の支払いを請求するものとする。
- 2 市は、土壌汚染対策工事について、SPCから出来高負担額の支払いの請求があったときは、本件当初IR施設の開業に必要となる全ての施設の竣工後、全ての工区の出来高負担額の認定が完了した日から12か月以内に、出来高負担額を支払わなければならない。
- 3 市は、液状化対策工事及び地中障害物撤去工事について、SPCから出来高負担額の支払いの請求があったときは、出来高負担額（前条第3項に基づいて本件土地の工区毎の出来高認定依頼書が提出されている場合には本件土地の当該工区に関する部分に対応する出来高負担額とし、本項において同様とする。）の認定日から12か月以内に、出来高負担額を支払わなければならない。
- 4 前二項にかかわらず、市は、出来高負担額について、本件IR施設の開業までの支払いを実現できるだけ早期の支払いが可能となるよう実務上合理的な範囲で努力するものとする。

3 事業用定期借地権設定契約公正証書（※ 甲：大阪市 乙：大阪IR株式会社）【抜粋】

(引渡し)

第5条 甲は、事業前提条件充足日の3営業日後の日又は甲及び乙で別途合意した日（但し、いずれも本件IR施設の建設及び整備の着工前とし、以下「引渡日」という。）をもって、本件土地を引渡日における現状有姿にて乙に引き渡す。なお、乙は、甲が承認した場合は、本件土地について、工区毎又は乙以外の者による使用が行われていない若しくは行われる予定がない区域から順に、引渡日における現状有姿にて引渡しを受けることができるものとし、その場合における引渡日は、甲及び乙で別途合意した日とする。

(賃料)

第7条

1 乙は、引渡日以降の本件土地の賃料として月額金2億1073万0589円（1㎡当たり金428円）を甲に支払う。但し、第5条なお書きにより工区又は区域毎の引渡しとする場合は、本件土地の全部の引渡し完了するまでは、引渡しを完了した工区又は区域の面積に応じて算出した金額を賃料とする。

2-7 略

(契約不適合責任)

第13条

1 本契約及び立地協定（土地所有者）において別途定める場合を除き、甲は、本件土地について、本契約の内容に適合しない場合であっても、乙に対して一切の責任を負わない。

2-4 略

(土壌汚染対策)

第13条の2

1-5 略

6 乙は、汚染土壌を含んだ建設汚泥の処理のために必要となる再生処理プラント等の設置及び建設汚泥又はその再生土の受入先調整のために必要となる仮置きのために大阪・夢洲地区内の甲が所有する土地を使用する場合において、当該土地の使用にかかる賃料の支払義務を負わないものとする。但し、当該土地の範囲及び期間については、別途甲及び乙の間において協議して定めるものとする。

7 略

(液状化対策)

第13条の3

1-4 略

5 乙は、第7条にかかわらず、第1項に基づく液状化対策のために使用ができなくなったと認められる本件土地の範囲及び期間に対応する本件土地の賃料の支払義務を負わないものとする。但し、その範囲及び期間については、別途甲乙間において協議して定めるものとし、その賃料の単価は第7条の定めに従うものとする。

6 略

(地中障害物撤去等)

第13条の4

1-3 略

4 乙は、第7条にかかわらず、第1項に基づく地中障害物の撤去等のために使用ができなくなったと認められる本件土地の範囲及び期間に対応する本件土地の賃料の支払義務を負わないものとする。但し、その範囲及び期間については、別途甲乙間において協議して定めるものとし、その賃料の単価は第7条の定めに従うものとする。

5 略

(本件土地課題対策費用)

第13条の5

1 甲及び乙は、本件土地課題対策費用は、第5条に基づく本件土地の最初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、本件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、本条第2項に定める各支払期日において、本実施協定が有効に存続していること（但し、不可抗力等又は府若しくは甲の責めに帰すべき事由により本実施協定が解除された場合を除く。）を条件として、甲が合理的に判断する範囲で甲から乙に支払われることを確認する。

2-4 略