

住民監査請求（I R 事業用地に関する使用貸借契約等に係る監査請求）の結果について

大阪市監査委員は、次のとおり、令和 6 年 9 月 27 日に提出された住民監査請求について、同年 11 月 26 日に請求人（4 人）に監査結果を通知しました。

なお、本件請求のうち、事業用定期借地権設定契約の締結を対象とする部分については、同請求人（4 人）が、令和 4 年 5 月 11 日提出の住民監査請求書によって、同契約締結の差止めを求める監査請求を行っているため、住民監査請求の対象とならない旨併せて通知しました。

（一部棄却・一部却下 結果は令和 6 年 11 月 26 日決定）

第 1 請求の要旨

1 監査請求 1

I R 事業用地に係る令和 5 年 12 月 1 日付け「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。）の締結は、大阪市財産条例第 10 条第 1 項、地方自治法第 96 条第 1 項第 6 号、地方財政法第 237 条第 2 項に反する違法な財務会計上の行為である。

本件土地については約 9 か月間の無償貸付けの状態が生じているところ、適正な賃料は月額 210,730,589 円を下回らないものであるから、大阪市は、18 億 5000 万円を下回らない損害を受けている。

そこで、地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、大阪市長は、大阪 I R 株式会社、大阪市長及び大阪港湾局長その他の関係者に対し、本件使用貸借契約を締結したことによって大阪市が被った損害を填補するため相当額の支払いを請求することを求める。

2 監査請求 2

I R 事業用地に係る令和 5 年 9 月 28 日付け「事業用定期借地権設定契約」（以下「本件借地権設定契約」という。）の締結は、大阪市財産条例第 10 条第 1 項、地方自治法第 96 条第 1 項第 6 号、地方財政法第 237 条第 2 項に反する違法な財務会計上の行為である。

本件借地権設定契約に係る賃料は適正な対価によらないものであるから、大阪市は、同契約による賃料の月額 210,730,589 円と適正な価格との差額に相当する損害を受けている。

そこで、地方自治法第 242 条第 1 項の規定により、大阪市長は、大阪 I R 株式会社、大阪市長及び大阪港湾局長その他の関係者に対し、本件借地権設定契約を締結したことによって大阪市が被った損害を填補するため相当額の支払いを請求することを求める。

第 2 監査の結果（一部棄却・一部却下 令和 6 年 11 月 26 日決定）

1 請求の不受理（一部却下部分）

監査請求 2（以下「本件請求 2」という。）については、請求人が令和 4 年 5 月 11 日提出の住民監査請求書により、既に本件借地権設定契約締結の差止めを求める監査請求を行っているところ、本件借地権設定契約の締結に関して重ねて監査請求を行うことは許されず、地方自治法第 242 条の要件を満たさないことから、住民監査請求の対象とならないものと判断

した。

※判断の詳細は通知文（第1・3（2））のとおり。

2 判断（一部棄却部分）

監査請求1（以下「本件請求1」という。）については、地方自治法第242条の要件を満たしているものと認めて受理し、次のように判断した。

（1）請求人の主張について

本件請求1における請求人の主張の概要は、以下のとおりである。

大阪IR株式会社が行うIR事業のための事業用地として、大阪市の所有する大阪・夢洲地区の一部（IR事業用地。以下「本件土地」という。）を大阪IR株式会社に貸し付けるにあたり、本件使用貸借契約が締結されたところ、本件使用貸借契約の締結は、大阪市の財産条例第10条第1項、地方自治法第96条第1項第6号、同法第237条第2項に反する違法な財務会計上の行為であり、当該契約は私法上も無効であるから、その締結により、大阪市が損害を被っている。

大阪市は、当該締結に関与した大阪市長らに対し、当該損害につき損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を有するところ、大阪市長が当該請求権を行使しないことは地方自治法第242条第1項所定の「怠る事実」に該当することから、当該怠る事実を改め、又は本件使用貸借契約の締結によって大阪市の被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求するものである。

また、請求人が本件使用貸借契約の締結を違法であるとする具体的な理由の骨子は以下のとおりと解される。

- ・ 本件使用貸借契約の締結には議会の議決を要するところ、これを得ていないこと。
- ・ 本件使用貸借契約は権限のない者により締結されたものであること。故に地方公営企業法第40条第1項が適用されることを前提にしても議会の議決が必要であること。
- ・ 本件使用貸借契約の締結にあたって随意契約は許容されないこと。

（2）関連案件における監査委員の判断について

本件使用貸借契約の性質に関しては、令和6年6月11日付け住民監査請求（以下「前回請求」という。）において監査委員が判断を示している。

その概要は以下のとおりである。

ア 前回請求の概要

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。

イ 前回請求における判断の概要

上記アの請求を踏まえて監査を実施した結果、監査委員は令和6年8月9日付けで、本件使用貸借契約の締結に関し、監査委員全員一致の下、次のとおり判断した。

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、使用賃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。

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

また、土地の賃貸借契約における「賃料」とは、一般に、賃借人による当該土地の使用・収益に対する反対給付（対価）を意味するものであるところ、本件使用賃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。

(3) 本件における判断について

ア 本件使用貸借契約の考え方について

上記(1)のとおり、請求人が本件使用貸借契約の締結を違法であるとする理由は、いずれにおいても、本件使用貸借契約を実質的にも「貸借」関係とみること、すなわち、本件使用貸借契約による本件土地の提供を、大阪市において「貸付け」であると解することを前提とするものである。

この点、監査委員としての本件使用貸借契約についての考え方は、上記(2)イのとおりである。したがって、本件使用貸借契約は、大阪市において「貸付け」とはみなされない、大阪市の事業を実施するための大阪市の施設の提供とみることができることから、本件使用貸借契約の締結に関し、大阪市財産条例第10条第1項、地方自治法第96条第1項第6号、同法第237条第2項の各規定が適用される余地はない。

よって、本件使用貸借契約の締結に違法性・不当性は認められない。

イ 損害賠償請求権及び不当利得返還請求権について

請求人は、上記(1)のとおり、大阪市において、大阪市長及び大阪港湾局長に対する不法行為(民法第709条)又は債務不履行(民法第415条第1項)に基づく損害賠償請求権、また、大阪 I R 株式会社に対する不当利得返還請求権(民法第703条、第704条)を有することを主張している。

しかしながら、上記アのとおり、本件請求1の対象である本件使用貸借契約の締結に違法性・不当性は認められない以上、不法行為における「権利侵害(違法な財務会計上の行為)」(民法第709条)の要件、債務不履行における「債務の本旨に従った履行をしないとき」(民法第415条第1項)の要件を、それぞれ欠くものと解され、不法行為又は債務不履行を理由とする損害賠償請求権は成立しない。

また、同様に、本件請求1の対象である本件使用貸借契約の締結に違法性・不当性は認められない以上、大阪 I R 株式会社が本件使用貸借契約の締結により、「法律上の原因なく」、「利益」(民法第703条)を得たとは解されないことから、不当利得返還請求権も成立しない。

よって、大阪市には、これらの権利を行使しないという、地方自治法第242条第1項所定の「怠る」事実も認められない。

3 結論

以上のとおりであるから、本件請求1に係る請求人の主張には理由がない。