大　監　第　３８　号
令和６年 11 月 26 日

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９月 27 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　請求の趣旨

（１）監査請求１

地方自治法第 242 条第１項の規定により、大阪市長は、相手方大阪 IR 株式会社、相手方横山英幸及び相手方丸山順也その他の関係者に対し、別紙契約書目録８記載の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

地方自治法第 242 条第１項の規定により、大阪市長は、相手方大阪 IR 株式会社、相手方横山英幸及び相手方丸山順也その他の関係者に対し、別紙契約書目録４記載の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　請求の理由

（１）事案の概要

本件は、大阪市の住民が大阪府と大阪 IR 株式会社が実施する予定の大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域の整備に関する計画において、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ついて、別紙契約書目録 1 乃至 9 記載の契約が締結されたところ、そのうち別紙契約書目録 8 記載の契約（以下「本件使用貸借契約」という。）及び別紙契約書目録 4 記載の契約が違法に締結されたことにより、大阪市が損害を被っており、また、大阪市は、相手方らに対し、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ので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、又は本件締結の締結によって大阪市の被った損害を補塡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。

（２）当事者

ア　監査請求人ら

監査請求人らは大阪市の住民である。

イ　横山英幸及び丸山順也その他の関係者

相手方横山英幸は、別紙契約書目録 4 記載の契約、本件使用貸借契約の締結時に大阪市長であったものである。また、相手方丸山順也は、別紙契約書目録 4 記載の契約、本件借地権設定契約、本件使用貸借契約を締結した大阪港湾局長である。

上記の２名は、大阪市において、本件使用貸借契約の締結に関与したことは明らかであるが、その他の関係者の関与については、監査請求人からは明らかではないので、特定をせずに、「その他の関係者」とする。

ウ　大阪 IR 株式会社

大阪 IR 株式会社（以下「SPC」という。）は、カジノ施設の設置運営等を目的とする株式会社である。合同会社日本 MGM リゾーツ及びオリックス株式会社が主要な株主である。オリックス株式会社は、MGM Resorts International（合同会社日本 MGM リゾーツの完全親会社）とともに、IR 事業用地において特定複合観光施設区域整備法（平成三十年法律第八十号。以下「IR 整備法」という。）第 2 条第 3 項に規定する事業を行おうとする民間事業者として、IR 整備法第 8 条第 1 項に基づき、大阪府が公募により選定したものである。

（３）普通財産の貸付

ア　財務会計上の行為の権限

（ア）普通財産の貸付の権限

Ａ　長の権限

地方自治法第149条第6号は、普通地方公共団体の財産を取得し、管理し、処分する権限は、普通地方公共団体の長に属するものとしている。

ここで取得とは、その財産の購入、交換、寄付の受納等をいい、管理とは、財産の移転・消滅を生じることなく使用、収益、維持、管理を行い、信託し、時効を中断する等の法律上、事実上の行為をすることをいい、処分とは、売却、交換、贈与等の財産の権利移転のほか、消費、廃棄等の事実上の権利変更を含む。普通財産である不動産の貸付（貸借）は、上記の管理行為の一つである。

もっとも、地方公営企業法（昭和二十七年法律第二百九十二号）第9条第7号及び第 33 条第1項は、企業用資産の取得、管理、処分は管理者の権限としている。また、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和三十一年法律第百六十二号）第 21 条第 2 号は、教育財産の管理は教育委員会の権限とし（ただし、教育財産の取得及び処分は、長の権限である（同法第 22 条第 4 号））。このように、法の特別の規定があるときは、普通財産の管理等は、普通地方公共団体の長ではなく地方公営企業の管理者等の権限となる。

B　議会の権限

地方自治法第96条第1項第6号は、条例で定める場合を除くほか、普通地方公共団体の財産の交換、出資、支払手段としての使用、適正な対価によらない譲渡・貸付けを議決事件と定めている。

また、普通地方公共団体の財産の管理等のうち普通地方公共団体の財産の交換、出資、支払手段としての使用、適正な対価によらない譲渡・貸付けについて、地方自治法第237条第2項は、同法第238条の4第1項の規定の適用がある場合を除き、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを禁止している。

地方自治法第 96 条は、「普通地方公共団体の議決機関としての議会の権限に関る規定」であるとされ、本条の議決権（第1項の議決権は制限列挙主義）は「議会の権限中最も基本的であり、本質的なもの」で、「議決によって、普通地方公共団体としての意思が決定する」と説明される。

従って、普通地方公共団体の財産の管理等のうち地方自治法第 96 条第 1 項第 6 号及び同法第237条第2項所定の適正な対価によらない貸付は、条例の定めがない場合には、当該普通地方公共団体の議会の権限となる。

（イ）契約締結及び支出の権限

地方自治法第149条柱書は、「普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担任する。」とし、同条第2号に「予算を調製し、及びこれを執行すること」と定めている。

ここで予算の執行とは、「成立した予算に基づいて、歳入を収入し、地方債を起こし、契約の締結その他の支出負担行為をし、支出を命令し、あるいは債務負担行為（法二一四）に基づく債務負担をし、一時借入金を借り入れ、経費の流用をする等予算を実行するための一切の手続の執行をいう」とされる。

もっとも、「地方公営企業の予算については、管理者が予算執行権を有するというべきであって（地公企法八１・九Ⅷ～Ⅹ等参照）、普通地方公共団体の長の予算執行権の特例となっている」。

イ　普通財産の貸付の規制

（ア）一般的な規制

A　最少経費最大効果の原則（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つては、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。」と定める。

同条項は、地方公共団体の事務処理に当たっての基本原則として、「最少経費最大効果」の原則が強く要請されることを規定している。

地方自治法第 2 条第 14 項は、普通地方公共団体が普通財産である不動産を貸し付ける契約を締結する場合にも適用される規制規範である。

B　地方財政法（昭和二十三年法律第百九号）第 4 条第 1 項

地方財政法第 4 条第 1 項は、「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。」と定めている。

本来、歳出予算は、執行機関に支払を可能ならしめ、かつ、支出の最高限度額として執行機関を拘束するものであって、支出額自体を定めるものではないところ、同項は、予算の執行において、執行機関がその目的達成のための必要かつ最少の限度を超えて支出してはならないことを規定している。

地方財政法第 4 条第 1 項は、普通地方公共団体が普通財産である不動産を貸し付ける契約を締結する場合に経費の支出を伴う場合には、適用される規制規範である。

（イ）契約締結の方法の規制

A　一般競争優先主義

地方自治法第 234 条第 1 項は、売買、請負等の契約の締結の方法について、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りによるものとし、同条第 2 項は、指名競争入札以下の方法を政令で定める場合に該当するときに限っている。

契約締結の方法についての、法の原則は、「一般競争優先主義」と呼ばれる。

B　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正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。

指名競争入札は、一般競争優先主義の例外であるので、指名競争入札によることができる場合について令 167 条は、①契約の性質又は目的が一般競争入札に適しない場合、②競争参加者が少数である契約の場合（少数者要件）及び③一般競争入札に付することが不利な場合（不利要件）に限り許容している。

C　随意契約

（A）随意契約によることができる場合

「「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。」

随意契約は、「いったんその運用を誤ると相手方が固定化し、しかも契約自体が情実に左右され、公正な取引の実を失する虞もある。」

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 第 1 項に定める場合に限られている。

（B）その性質又は目的が競争入札に適しないもの

本件土地の貸付についての契約は、地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項の各号のうち、第 2 号を除く各号には該当しないので、随意契約の方法により契約を締結する場合、同項第 2 号に該当するか否かが問題となる。

また、同号は、その性質又は目的が競争入札に適しない契約の例示として、不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いを掲げているが、普通財産の貸付自体はそのいずれにも該当しない。

ウ　大阪市の場合

（ア）大阪港埋立事業における貸付と支出の権限

A　大阪市長の権限（地方自治法第 149 条第 2 号及び第 6 号）

大阪市の経営する大阪市港営事業は、地方公営企業法第 7 条所定の管理者を設置していないことから、同事業に含まれる大阪港埋立事業における土地の貸付、契約の締結（支出の原因となる場合は、支出負担行為）、支出命令は、地方自治法第 149 条第 2 号及び第 6 号に基づき、大阪市長の権限に属する。

B　普通財産の貸付についての契約管財局長の管理権限（大阪市契約規則第 3 条）

普通財産の管理について、大阪市契約規則第 3 条は、「普通財産の管理は、契約管財局長がこれを行う。ただし、局長等又は教育次長は、契約管財局長の承認を得て普通財産を管理することができる。」と規定している。

同規則第 3 条は、普通財産の管理についての委任規定と解される。

大阪港埋立事業における普通財産である土地の貸付は、契約管財局長の承認のない限り、大阪市の契約管財局長の権限となる。

C　本件土地の貸付についての契約締結権限

大阪市の主張によれば、「大阪市港営事業は、大阪市長の権限に属する事業であるところ、支出負担行為（地自法第 232 条の 3）に関し、大阪市契約規則（略）第 3 条第 5 項により、不動産の貸付に関する契約の締結権限は主管局長、本件土地については大阪港湾局長に委任されており、大阪市長は権限を有しない。」というものである。

また、本件土地につき、大阪市財産条例第 10 条第 1 項の財産管理者は、大阪港湾局長であると解される。

（イ）随意契約によることができる場合

旧大阪市経理局作成の「大阪市財産条例及び規則の解説」44 頁は、現行の地方自治法施行令第 167 条の 2 第 1 項の第 1 号、第 3 号、第 4 号がまだ制定されていないものについての解釈であるが、次の通り述べる。

「いかなる場合に随意契約が出来るかどうかの点では、施行令では具体的な事例の定めがないので問題があるが、これが考え方の参考となるものとしては、国の予算決算及び会計令第 99 条がある。これは、国において随意契約ができる場合が列記されている。

これまでの本市における実務上の取扱い、予算決算及び会計令を参照にして述べると、おおむね次の場合に随意契約が出来るとされている。

(1) 公用、公共用又は公益事業の用に供するため、国若しくは地方公共団体又は公共的団体に貸し付けるとき
(2) 災害その他緊急の用のために貸し付けるとき
(3) 市有地に隣接する土地の所有者又は使用者が、自己の建物、建設等必要のため、本市の土地を一時的に必要とするとき
(4) 国若しくは地方公共団体又は公共的団体が施行する工事の請負人がその工事の用に供するため、一時的に本市の土地を必要とするとき
(5) 土地の形状又は附近の状況により一宅地をなさない土地を貸し付けるとき
(6) その他市の行政上必要と認められるとき」

（ウ）普通財産の無償貸付

A 大阪市財産条例第 16 条

地方自治法第 96 条第 1 項第 6 号は、条例で定める場合を除くほか、普通地方公共団体の財産の交換、出資、支払手段としての使用、適正な対価によらない譲渡・貸付けを議決事件と定めている。

また、普通地方公共団体の財産の管理等のうち普通地方公共団体の財産の交換、出資、支払手段としての使用、適正な対価によらない譲渡・貸付けについて、地方自治法第 237 条第 2 項は、同法第 238 条の 4 第 1 項の規定の適用がある場合を除き、条例又は議会の議決による場合でなければ、これを禁止している。

大阪市財産条例は、適正な対価によらない譲渡・貸付けのうち譲与、すなわち、無償譲渡については、第 16 条を定めている。

B 貸付料

大阪市財産条例第 10 条は、貸付料について、次の通り定めている。

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。

大阪市財産条例第 7 条第 4 項は、行政財産の使用許可を受けたものが支払う使用料について、次の通り定めている。

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

C　条例で定める場合

（A）有償性

大阪市財産条例第 10 条第1項は、普通財産の貸付けの際の貸付料は、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なければならないとしており、普通財産の貸付けは有償であることを明らかにしている。

そして、大阪市財産条例第 10 条第1項によって貸付料を定めた場合に、同条第2項は、大阪市財産条例第7条第4項の規定の準用によって事情によって貸付料を全部又は一部の免除をすることができるとしている。

つまり、同条第 2 項は、大阪市財産条例第 10 条第1項によって貸付料を定めた場合の規定であり、同条第1項を適用せずに、無償貸付けを認めた規定ではない。

ちなみに、大阪市財産条例第7条はそもそも行政財産についての規定であり、地方自治法第225条は、使用料について、「普通地方公共団体は、第二百三十八条の四第七項の規定による許可を受けてする行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができる。」と定めている。本来、大阪市財産条例第7条第4項は、地方自治法第225条及び大阪市財産条例第7条第1項で使用料を定めて徴収する場合に適用される規定である。

大阪市は、大阪市財産条例第10条第2項による大阪市財産条例第7条第4項の規定の準用をもって普通財産の無償の貸付けが許されると考えているようであるが、条例の条文の適用についての理解を誤っている。

貸付料を免除することと、初めから無償で貸付けること、逆に言うと無償で使用できる権利を与えることとは法的意味が全く異なるのであるから、無償貸付けと貸付料の免除との混同は致命的な解釈上の誤りである。

そうすると、大阪市財産条例第10条第2項準用の同条例第7項第4項は、普通財産の無償貸付けについての条文ではなく、当該規定があることは、地方自治法第96条第1項第6号所定の「条例で定める場合」に該当しない。

（B）「条例に定める場合」ではないこと

地方自治法第96条第1項第6号は、条例で定める場合を除くほか、普通地方公共団体の財産の交換、出資、支払手段としての使用、適正な対価によらない譲渡・貸付けを議決事件と定めている。

大阪市財産条例第10条第2項準用の同条例第7項第4項は、普通財産の無償貸付けについての条文ではなく、他に条例の規定はないことから、大阪市は、普通財産の無償貸付けにつき、地方自治法第96条第1項第6号所定の「条例で

定める場合」として、地方自治法第 96 条第１項第 6 号の議決を不要とすることはできない。

（C）一般競争入札優先主義との関係

大阪市財産条例第 10 条第１項は、契約の締結の方法について、一般競争入札優先主義を排除するものであればそれ自体地方自治法に反することになるので、そのように解するべきではないだろう。

D　権限外の行為

大阪市財産条例第 10 条第１項は、普通財産の貸付けにおける貸付料を、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なければならないとして、有償の範囲に制限しているものであるので、普通財産の無償貸付けは、財産管理者の権限の範囲外である。

この場合、無償貸付けが適法に行われるためには、地方自治法第 96 条第 6 号の議決を要すると解されるので、普通財産の無償貸付は、地方自治法第 96 条第 6 号の議決がない限り、当該貸付けは違法である。

E　地方公営企業法第 40 条

地方公営企業法第 40 条の適用を受けた場合であっても、同条は、地方自治法の適用を除外したに過ぎず、財産管理者の権限の条例による制限を禁じているものではないので、条例に違反する貸付けが同条によって適法となることはない。

（４）本件土地の無償貸付け（本件使用貸借契約の締結）

ア　土地の無償貸付けの違法

普通地方公共団体が普通財産につき適正な対価なく貸し付けることは、最小経費最大効果の原則等の一般的規制からの帰結として、地方自治法及び地方財政法上、原則として禁止されているものというべきである。

そして、既に述べたとおり、大阪市財産条例は、財産管理者の権限を制限しており、普通財産の無償貸付けを「条例に定める場合」として行うことはできない。

そうすると、大阪市の場合、地方自治法第 96 条第１項第 6 号の議決がなければ、普通財産の無償貸付けは地方自治法第 96 条第１項第 6 号に反し違法である。

この場合、地方公営企業法第 40 条の適用の有無は結論に影響しないことは既に述べた。

イ　本件使用貸借契約の締結の違法、無効

本年使用貸借契約は、普通財産の無償貸付けであり、既に述べた理由から、本件土地の財産管理者である大阪港湾局長が本件土地を無償貸付けすることは、大阪市財産条例によって制限された権限外の行為である。

また、本件使用貸借契約の締結につき地方自治法第 96 条第１項第 6 号所定の議会の議決がないことは明白である。

そうすると、本年使用貸借契約の締結は、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り、当該契約は私法上も無効である。

ウ　大阪市の損害

本年使用貸借契約に基づく引渡は「令和 5 年 12 月 4 日」になされているところ、令和 6 年 8 月 31 日現在で約 9 か月間の無償貸付けの状態が生じている。すなわち、同一の土地の賃貸に関する別紙契約書目録 4 記載の契約の賃料が 1 か月 210,730,589 円であるが、これは適正な対価ではなく、本件土地の適正な賃料は、同額を下回らないので、市は、既に 18 億 5000 万円を下回らない損害を受け、SPC は法律上の原因なく利得を受けていることになる。

（５）別紙契約書目録 4 記載の契約の締結

ア　適正な価格によらない土地の貸付けの違法

普通地方公共団体が普通財産につき適正な対価なく貸し付けることは、最小経費最大効果の原則等の一般的規制からの帰結として、地方自治法及び地方財政法上、原則として禁止されているものというべきである。

そして、既に述べたとおり、大阪市財産条例は、財産管理者の権限を制限しており、大阪市財産条例第 10 条第 1 項は、普通財産の貸付けにおける貸付料を、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なければならないとしている。

近傍同種の賃料の水準その他の事情を考慮した貸付料とは、適正な対価を意味すると解される。すなわち、当該規定は、財産管理者の決定する貸付料を適正な対価に制限したものである。

そうすると、大阪市の場合、適正な対価によらない普通財産の貸付けは、地方自治法第 96 条第 1 項第 6 号の「条例で定める場合」には当たらず、地方自治法第 96 条第 1 項第 6 号の議決がなければ、適正な対価によらない普通財産の貸付けは地方自治法第 96 条第 1 項第 6 号に反し違法である。

この場合、地方公営企業法第 40 条の適用の有無は結論に影響しないことは、無償貸付けの場合に同じである。

イ　別紙契約書目録 4 記載の契約の締結の違法、無効

別紙契約書目録 4 記載の契約は、普通財産の適正な対価によらない貸付けであり、既に述べた理由から、本件土地の財産管理者である大阪港湾局長が本件土地を適正な対価によらず貸付けすることは、大阪市財産条例によって制限された権限外の行為である。

また、別紙契約書目録 4 記載の契約の締結につき地方自治法第 96 条第 1 項第 6 号所定の議会の議決がないことは明白である。

そうすると、別紙契約書目録4記載の契約の締結は、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り、当該契約は私法上も無効である。

ウ　大阪市の損害

本件使用貸借契約の目的ないし前提は、別紙契約書目録4記載の契約にあるので、別紙契約書目録4記載の契約が違法、無効であるのであれば、本件使用貸借契約も違法、無効となる。

本件使用貸借契約に基づく引渡は「令和5年12月4日」になされており、令和6年8月31日現在で約9か月間の無償貸付けの状態が生じている。別紙契約書目録4記載の契約の賃料が1か月210,730,589円であるが、これは適正な対価ではなく、本件土地の適正な賃料は、同額を下回らないので、市は、既に18億5000万円を下回らない損害を受け、SPCは法律上の原因なく利得を受けていることになる。

上記の損害は、別紙契約書目録4記載の契約の締結による損害でもある。

また、本件土地は、別紙契約書目録4記載の契約に基づき、近々賃料支払期が開始されると報道されており、そうすると、別紙契約書目録 4 記載の契約の賃料1か月210,730,589円と適正な価格との差額が大阪市の損害として発生する。

（6）損害填補するため必要な措置

上記の損害につき、大阪市は、SPC、横山英幸、丸山順也その他の関係者に対して、債務不履行若しくは不法行為に基づく損害賠償請求権又は不当利得返還請求権として相当額の金員の支払いを求める債権を有しているが、大阪市は、これを行使することを怠っている。

そこで、当該債権の行使は、当該怠る事実を改め、又は本件締結の締結によって大阪市の被った損害を補塡するために必要な措置である。

以上の通りであり、監査請求の趣旨の通り、措置を求める。

契約書目録

番号	締結日	契約書名 ＊（）内は当事者（権利義務の帰属主体） SPC　（大阪IR株式会社）
1	2022年2月15日	大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等基本協定書（府、市、SPC）
2	2022年4月26日	基本合意（府、市、SPC）
3	2023年9月28日	大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等実施協定書（府、SPC）
4	2023年9月28日	事業用定期借地権設定契約公正証書（市、SPC）
5	2023年9月28日	大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域の立地及び整備に関する協定（府、市、SPC）
6	2023年9月28日	大阪・夢洲地区特定複合観光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（府、市、SPC）
7	2023年9月29日	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（府、市、SPC）

8	2023 年 12 月 1 日	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（市、SPC）
9	2023 年 12 月 1 日	引き渡し範囲等に関する覚書（市、SPC）

３　請求の受理・不受理

（１）監査請求１（上記１（１））について

本監査請求１（以下「本件請求１」という。）は、夢洲地区のＩＲ事業用地に関する、大阪市と大阪ＩＲ株式会社（以下「ＳＰＣ」という略称を用いた箇所もある。）との間での令和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。）の締結が、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項に反する違法な財務会計上の行為であり、これにより大阪市に生じた損害の補填を求めるものと解される。

よって、本件請求１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、受理することとした。

（２）監査請求２（上記１（２））について

本監査請求２（以下「本件請求２」という。）は、地方自治法第 242 条の要件を満たしていないため、住民監査請求の対象とならないものと判断した。

その理由は、以下のとおりである。

地方自治法第 242 条に定める住民監査請求が適法な請求となるには、大阪市職員等による個別具体的に特定された財務会計上の行為又は怠る事実（以下「当該行為等」という。）について、当該行為等が「違法」として財務会計法規上の義務に違反し、又は不当である旨を具体的に摘示し、請求人において財務会計法規上の義務違反となる事由を他の事由から区別して特定認識できるように個別的、具体的に主張し、その主張事実を証する書面を添えて請求をする必要がある。

また、監査委員は、監査請求の対象とされた行為又は怠る事実につき違法、不当事由が存するか否かを監査するに当たり、住民が主張する事由以外の点にわたって監査することができないとされているものではなく、住民訴訟は監査請求の対象とした違法な行為又は怠る事実についてこれを提起すべきものとされているのであって、当該行為又は当該怠る事実について監査請求を経た以上、訴訟において監査請求の理由として主張した事由以外の違法事由を主張することは何ら禁止されていないと解されることから、同一住民が先に監査請求の対象とした財務会計上の行為又は怠る事実と同一の行為又は怠る事実を対象とする監査請求を重ねて行うことは許されていないものと解するのが相当である（最高裁判所昭和 62 年２月 20 日判決）。

さらに、普通地方公共団体の住民が特定の公金の支出を違法な行為としてとらえ、その差止めを求めて監査請求をした以上、請求者は、右監査請求において当該違法な行為たる公金の支出により普通地方公共団体が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していなくとも、当該公金の支出を違法な行為としてとらえ、当該公金の支出

について損害賠償を求める訴訟を提起することができ、この点について監査請求不経由の違法はない（東京地方裁判所昭和 53 年５月 31 日判決）とされていることから、特定の財務会計行為を違法不当なものとして監査請求を行ったときは、当該行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権を当該普通地方公共団体において行使しないことが違法、不当であるという財産の管理を怠る事実についての監査請求についても実質的に行われたものと解される。

以上を踏まえ、本件請求２が住民監査請求の要件を満たしているかを検討する。

本件請求２は、ＩＲ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。）の締結が違法な財務会計上の行為であり、適正な賃料額との差額等が大阪市に生じる損害であるとしてその損害の補填を講ずることを求めるものであるところ、請求人は、令和４年５月 11 日付けで、本件借地権設定契約が平等原則等に違反する違法な契約であるとして、同契約の締結の差し止めを求める監査請求（以下「第１次請求」という。）を行っている。

この点、第１次請求と、本件請求２との間には契約締結の前後という時点の差異はあるものの、両請求は、本件借地権設定契約の締結という点において同一の財務会計上の行為を対象とするものに他ならない。

また、請求人は、第１次請求において本件借地権設定契約の締結の差し止めを求めているのであるから、前記東京地方裁判所の判決によれば、結果として本件借地権設定契約が締結された後でも、これに伴い生じる損害の賠償を別途訴訟において求めることも可能であると解される。さらに、請求人は、本件借地権設定契約の締結に関して新たな違法不当事由を摘示しているものの、第１次請求に後続する住民訴訟において、同請求の理由として主張した事由以外の違法事由を新たに主張することは何ら禁止されていないと解される。

よって、請求人に、本件借地権設定契約の締結に係る監査請求を改めて認める必要も実益もない。

以上のことから、請求人は、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、本件請求２は法第 242 条の要件を満たさない。

（３）監査の実施範囲

以上のことから、本件請求については、本件請求１に限り、監査を実施することとした。

ただし、本件請求１と本件請求２は、本件請求として一体で為されたものであることから、本監査における調査事項の中には、一部において本件請求２に関わる事項も含まれている。

第２　監査の実施

１　監査の対象事項等

（１）対象事項

大阪市が締結した、本件使用貸借契約の締結に関し、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）対象所属

ＩＲ推進局及び大阪港湾局

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 10 月８日（火）から 11 月 26 日（火）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 10 月 22 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。

【今回の請求の概要について】

・　大阪市は、令和６年 10 月１日、夢洲ＩＲ予定地を大阪ＩＲ株式会社に引き渡した。引き渡されたのは、万博会場隣のＩＲ予定地、約 46 ヘクタールである。残りの約３ヘクタールは、万博開幕後に引き渡すことになっている。今まで工区ごとの引渡しもあり得るとされていたが、今回は一括での引渡しとなった。これにより、10 月以降、事業用定期借地権設定契約によりＩＲ予定地が有償で貸し出されることになり、最大で月２億円を超える賃料が大阪市に支払われると報じられている。この 10 月 15 日から、ＩＲの準備工事が開始されたことも発表されている。

・　一方、ＩＲ予定地では、昨年 12 月４日から土地課題対策として液状化対策工事が実施されている。施工業者は竹中工務店・竹中土木共同企業体、(株)大林組、大成建設(株)であり、契約方法は随意契約である。工事監督検査業者は中央復建コンサルタンツ(株)であり、ここは確か、ＩＲの環境アセスメントの施工を担当した業者だと思う。この土地課題対策工事は、地盤改良工事とＩＲ工事において生じる部分の掘削、処分の工事であり、対策面積は約 21 ヘクタール、改良層厚は概ね３から５メートルと言われている。この液状化対策工事の用地は、市有財産使用貸借契約などにより大阪市からＳＰＣに無償で貸し出されている。同契約書第１条には、大阪市は、本件土地を本件液状化対策工事に供することを目的として、大阪ＩＲ株式会社に無償にて使用させると明記されている。ＩＲ予定地の液状化対策工事のための用地が、大阪市議会にも諮られないまま、なぜ大阪市からＳＰＣに無償で貸し出されているのか、この点を我々は本監査請求で問いたい。

・　ＩＲ推進局等は、土地課題対策は大阪市の事業であるから賃料は発生しないなどと述べているが、非常に理解に苦しむ。大阪市の事業であるなら大阪市自らが直接施工するべきではないか。「公共工事に準じた工事」などという極めて曖昧な説明では納得できない。この点、大阪市は、ＩＲ工事との同時並行で液状化対策等の工事が実施されるので、同一

の施工業者が実施した方が効率的でリスクも少ないと主張しているが、建設費や透明性などの点で問題が生じているのではないかと考えている。

- 私はこの間、情報公開請求を行ったり、大阪市議会に陳情書を出したりして、色々な説明を求めているが、特に、情報公開請求をしても、たくさんの請求があることから先延ばしになっており、はっきり掴めていない。それで、色々と文書を探したところ、令和６年８月９日付けの住民監査請求の通知、すなわち、監査委員が出された、ＩＲ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の内容が掲載されていた。これは我々の請求にも非常に役立つ資料となり、これによって今、ＩＲ工事がどういう形でやられているのかが、我々にも初めて明らかになった。そういう点から、使用貸借契約を中心に、請求人として問題を指摘したいと思う。
- ＳＰＣは、本市事業としての位置付け、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、土地の使用にかか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、土地を無償で使用できるのだと説明している。これらを含め、令和５年９月５日の大阪市戦略会議で確認し、市長の決裁も取っているというが、この辺りのことに問題を投げかけたいと思う。
- もう１点、非常に疑問であるのは、本件土地課題対策工事に伴い増加した費用負担は、一定条件のもと本市の負担としたところ、土地使用にかかる費用もこれに含まれるということである。788 億円の債務負担行為、その中の 270 何億円の液状化対策工事が、この土地の賃料も含まれると読み取れるのかどうか、非常に疑問である。
- ＳＰＣは自らの使用収益のために本市用地を使用するのではなく、本市事業のために使用するといった説明をされているが、これは、ＳＰＣのための事業である。本市事業であれば本市が本来、全部をやるべきところを、正に「公共工事に準じる」という口実を使って、ＳＰＣに使用収益が当然発生するにもかかわらず、無償にしており、その理由がはっきりしないのではないか。そういう点で、本市財産条例の第７条第４項第３号、或いは財産規則第 16 条の３の第４号に定める要件を満たさないのではないかと考える。
- 先程も述べたように、大阪市戦略会議で方針決定を行っているとされているが、その戦略会議の議事録、議事要旨の全部を何回読んでも、そこには、少なくとも、土地課題対策について貸付料を無償にするなどということは、全然議論、報告もなされていないし、議事要旨にも記載されていないという点も付け加えておきたい。
- 要は、なぜ無償にするのかということが、繰り返しこの回答書に書かれているものの、同じことを何回も言っているということを監査委員はご承知だと思う。この 10 月からは、ＩＲ予定地において、無償の区域と有償の区域が併存するというが、明確な線引きなどできるのであろうか。有償の土地であっても、土地課題対策工事の際には無償になるという、非常にややこしいことが、その監査請求に係る通知の 25 頁に示されていた。言わば、今回、土地が引き渡されたので、本来は全部が有償になるはずが、液状化対策工事が行われるところは無償になる。それが、同じ敷地で同時並行的に行われるのであり、実際には同じような業者がそこで工事を行うのである。杭を打って分ける等、色々な説明がされているが、そんなことで明確なことができるのか、非常に疑問を感じる。そういう点が、監査結果の通知の回答から読み取ることができた。そういう点では、８月９日の監査結果の通知は非常に大きな判断材料になった。そこで、今回の監査請求に至ったのである。

・　大阪市が本来有償で貸し出すＩＲ予定地が、無償で貸し出されることにより、非常に少なく見積もっても、昨年の 12 月４日以降で 18 億 5000 万円の損害が発生している。これは大阪市民として見過ごせない問題である。ぜひとも慎重な監査をお願いしたい。

・　建築を専門で学んできた立場から、現場で実際どういう問題が起こるのかという観点で補足したい。
・　まず、今回のように、大阪市の負担による土地課題対策工事と、大阪ＩＲ株式会社が負担するＩＲの施設の建設工事が同一の場所で同時に行われる場合、同一の施工者によって一貫施工する方が、トラブルがなく、効率的であるということ、このことは、ＩＲ推進局が議会でも答弁をしており、一般論として異議はない。しかしながら、今回、大阪市が工事費を負担する土地課題対策工事は、大阪市が発注するのではなく、大阪ＩＲ株式会社に一元化されて発注されているとのことであり、この点が不可解である。
・　今回の契約はいわゆるＥＣＩ（Early Contractor Involvement）方式というものである。通常は、発注者が設計し、工事費を積算して、競争入札で落札したものが施工するが、ＥＣＩ方式というのは、調査段階から設計、建設工事、管理を全て請け負ったゼネコンが主導的にその都度提案して、発注者と同意のうえで期間ごとに随意契約をやって進めるという、いわゆる提案型契約という特殊な方式である。この契約方式は、施工会社が主導であるため、発注者の意向を反映しにくいという特殊性がある。今回、土地課題対策工事の発注と契約を大阪市がするのではなく、大阪ＩＲ株式会社に一元化、つまり、丸投げされているので、大阪市は事業費を負担しながら、今後進められる工事に対してその意向を直接反映させることができない、主体的に関われないという面があり、公共事業として重大な欠陥、欠点を抱えた工事である。
・　この点については、先ほど触れた監査請求結果の中で、監査委員の付言として指摘、公表されている。その付言の中身は、大阪ＩＲ株式会社が土地課題対策工事とＩＲ建設工事という２つの工事を発注することによって経費の節減といった利点が得られるという説明に対し、その利点は、実際の施工業者が同一でさえあれば得られるのであって、発注者を一本化する必要はないという指摘であったかと思う。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、その点も明確にされていないということで、本件土地課題対策工事において、大阪ＩＲ株式会社による一貫工事を今後も継続するのであれば、同工事を大阪市の事業の位置付けとしたこととの整合性を説明すべきだったとし、事業推進におけるプロセスの透明化を図って、市民に対して丁寧な説明をするよう留意されたいとも指摘されている。この点については、勧告に値するということも書かれてあった。極めて的確で重要な付言であると感じた。
・　結論であるが、この付言を無視して工事を進めることはできないし、してはならない。今回のケースは、公共事業において不可欠な公平性、競争性が確保されていないばかりか、事務的にも問題がある。例えば、土地の面積が出されているが、色々な支出をする場合、その積算根拠、すなわち、敷地面積とか、正確なＩＲ施設の配置図や面積、実質面と工事積算金額というのは絶対に必須である。しかしながら、これを裏付ける具体的な数値などが一切、工事発注者である大阪ＩＲ株式会社と受注したゼネコン会社任せで、肝心の事業

費の負担者である大阪市や議会に対して全く明らかにされないのであり、今、我々が情報を見ても、何があの場所で行われているのかが全く知れないのである。また、大阪ＩＲ株式会社が事業計画を発表しているが、本年度における事業計画の工程として、今年の４月から各ＩＲ施設の詳細設計、調査、地盤沈下に対する詳細検討を明らかにするということが書かれている。だから、今の段階でその実施設計書、それと、建築確認申請をしているならばその文書が絶対に必要である。それすら出されていないということが問題ではないかと言っている。そういう手続きを 2024 年度末までに完了して、現在は進行中の状況とあるが、大阪市が無償にする理由として説明する「土地課題対策工事のためにＳＰＣが使用収益に用いることができない」というのはどういうことかというと、土地課題対策工事をやっている間は建設工事ができず、手詰まりのままで放置されるということを述べられているわけである。もし、そのように説明されるならば、この期間は土地課題対策工事が行われるので、建設工事もこの部分の基礎工事はできないということを明らかにしなければならない。そういう面で、色々整合性のあるような言葉を使っているが、実際に発表されている情報というのは、裏付けがない、厳しく言えば詭弁と言わざるを得ない。したがって、現場ではこういう実態が生まれていて、実質的にはこういう損害が発生するのだということを出していただくということを、今後、監査委員の方々にしていただきたい。その上で、ＳＰＣの言うことが当然なのか、我々の請求していることが当然なのか、ぜひ厳格な判断をお願いしたい。

なお、陳述時の質疑応答において、次のことを確認した。

（既に住民訴訟が係属中であるのに今回改めて住民監査請求をされた理由について）

・　我々は、既に原告として、賃貸借契約締結の差し止めであるとか、788 億円の支出の差し止めであるとか、土地課題対策費用の支出の差し止めという内容の訴訟を起こしている。しかしながら、令和５年９月 28 日に事業用定期借地権設定契約が締結された。この財務会計行為が令和５年９月 28 日にあったとすると、それから１年以内に監査請求を起こさないと、訴訟ができなくなるという決まりがある。今係属している訴訟でも、裁判所は特に言わないかもしれないが、相手方である大阪市側の代理人から、「住民監査請求を経ていない」と言われた時の対策として、９月 28 日の事業用定期借地権設定契約、それから 12 月の使用貸借契約の締結を財務会計行為と捉えた時に対処できるよう、１年以内に今回の住民監査請求を起こした。

・　令和６年 10 月１日に実際に土地が引き渡され、15 日から工事が始まった。今までは、いつ土地を引き渡すのかも全然はっきりしなかったが、かなり具体的な動き、すなわち、土地が引き渡されたところと、どこでどういう風に事態が進行するかということを読み取ることができるようになった。よって、現時点での問題を明らかにする必要があるということと、特に大阪市の財産条例等の関係でかなり重要な論点が出てくるということから、今回の請求を行った。

（ＩＲに係る訴訟は順次併合されており、出訴期間のリスクはないのではないかという問いに対して）

・　今の時点では併合されるということが決まっているが、それは裁判所が判断することな

ので、必ずしも併合されるかどうかは分からない。

・　支出については共通、支出の差し止めについては共通しているので、併合されるだろうという予測はできたが、使用貸借契約については全く新しい論点と言えなくもない。よって、この点についてはどうなるかが分からなかった。使用貸借契約の方が住民監査を経て次の訴訟の方に移っているとしても、我々が原告として関われない期限の問題があるので、使用貸借契約については監査請求をすべきと考えた。

（不当利得返還請求権の法的構成について）

・　相手方を大阪ＩＲ株式会社として、不当利得返還請求権と構成している。

（大阪市財産条例第 10 条第２項の規定の趣旨について）

・　まず、地方自治法第 96 条第１項第６号は、条例に規定がある場合であれば議決はなくても良いという、すなわち、適正でない対価で貸し借りをしても、条例があれば議会の議決は要らないということから、まず条例があるかどうかを確認することになる。そして、条例としては、大阪市の場合、財産条例があるので第７条や第 10 条第２項という規定を確認していくことになる。しかしながら、第７条の規定というのは使用許可を受けたものは、次の区分の使用料を納付しなければならないということを定めていることから、使用貸借というものは予定されておらず、使用料が発生する賃貸借しか予定されていないということだと考えられる。それで、建て付けとしては、その次に第７条第４項の規定で免除することができることになっている。すなわち、あくまでも使用料を定める、すなわち、賃貸借とすることを前提に、ここに書いてあるような場合であれば、例外的に使用料を免除することができるという意味で、使用貸借という形態は全く想定されていないと考える。よって、地方自治法第 96 条第１項第６号が予定している条例は存在しないという解釈をしている。

・　「無償貸付」と「貸付料の免除」とは、結果的には対価なしに貸し付けるという点では同じと言えるかもしれないが、条例の建て付けとしては、無償で貸すということはそもそも想定されていない。

・　この点については、大阪市の条例であるので、特に判例はないと思う。強いて言えば、かなり前に出されている、大阪市財産条例及び規則の解説の 14 ページの 12 行目にある、旧大阪市経理局作成の大阪市財産条例及び規則の解説というところが解釈上の基準になると思う。ただ、今読んだうえで申し上げているわけではないので、具体的にどう書かれているかをこの場でお伝えすることはできない。

・　使用料の免除と使用貸借とは、結果は一緒だと言われるかもしれず、その点は否定しない。しかしながら、あえて、何故使用貸借ではなく、使用料の免除という規定の仕方をしているかというところの解釈ではないかと思う。無償で貸すことができるのであれば、最初から条例上も使用貸借ができるという書き方をするはずである。そこをあえて、使用料の免除と言っているということは、使用料を定めたうえで事象を判断して免除するというのが、条例を定めた者の意思の合理的な解釈ではないだろうか。判例等を持ち出すまでもなく、法律の解釈の手法として、一般論として、言えるのではないかと思う。

（大阪市財産条例第 10 条第１項の規定の趣旨について）

・　まず、大阪市財産条例第 10 条自体が、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と書いている。そこからの解釈として、「近傍同種の賃料の水準その他の事情を考慮して」ということは、「適正な賃料」というのは「適正な対価」であるということになるのではないかと思う。条文の文言の解釈として、「適正な対価」という解釈が導き出せるのではないかと思う。

・　少なくとも条例としては、「近傍同種の賃料の水準」ということを言っているし、地方自治法第 96 条第１項第６号の条文の中での「適正な対価」について、「時価」を示すような逐条解説もある。同じような考え方で、「時価」を指すのではないかと思う。

（大阪港湾局長には本件土地を無償で貸し付ける権限はないとの主張について）

・　本件使用貸借の締結は、権限のない者により締結された契約であるということを言っている。大阪市長の判断だけではなく、議会の議決を経ないといけないということになる。

・　事業用定期借地権設定契約書を見ると、主体として市長がまだ残っている。よって、行政の意味での委任がなされていたとしたら、大阪市長は権限を失っているはずであり、大阪港湾局長だけの権限になるはずであるが、契約の主体が市長かつ大阪港湾局長なので、本当の意味での委任がなされているかどうかが分からない。我々の解釈としては、こんな大きな広い所を無償で貸す権限というのは大阪港湾局長にはないという理解をしているので、議会の議決が必要だということになる。

・　ここでは、違法だと言っているのであって、我々としては、どうすれば適法になるかということを言う立場にない。さらに言えば、夢洲でＩＲ事業を行うこと自体がおかしいという立場であり、夢洲をＩＲ事業のために貸すということ自体が違法だという立場、すなわち、使用貸借であっても賃貸借であっても違法だという立場なので、どうしたら適切に貸せるかというところに意味はないと思う。無償で貸せるとすれば、少なくとも議会の議決は必須と考える。

・　今回、議会にも諮らず、無償で貸し出されて１年近くが経つという、ある意味で異常な状態が続いている。それに対し、大阪市民として監査請求を行ったということである。無償の理由については令和６年８月９日付けの監査結果の通知を何回読んでも、同じことの繰り返しであり、回答になっていない。この点はＩＲ推進局もかなり自覚しているのではないか。「公共工事に準じた」という言葉は財政学にはない。わざわざそういう造語を作ってまで言い訳に終始しているというのが、以前の監査結果の通知の回答から読み取れたことから、今回の監査請求をやらざるを得ないということになった。

・　さらに、大阪市の事業として大阪市が土地を改良して、そのうえで引き渡すという話になれば、今定められている事業用定期借地権設定契約における平米あたり 428 円という賃料は、確実に上がっていくはずである。大阪市が準備した土地を貸すのであれば、今よりも賃料は高くなるはずである。そういう意味でも、今の事業用定期借地権設定契約の賃料は低すぎると思っている。

（いかなる賃料が適切かという判断は難しいのではないかという問いに対して）

・　少なくとも今の評価では、土地改良対策費用を事業者側が負担する、大阪市側が負担し

ているというところが判断されておらず、少なくとも大阪市が改良した土地を引き渡すという金額ではないように思う。

・　議会をずっと傍聴したりしてきたが、少なくともＩＲ推進局からは、「土地のことだけではなくて、その全ての、事業から関わってくるようなものも含めて判断した」という説明は一切なかったと思う。私にとっては８月９日付けの監査結果の通知文が一番の判断材料になるが、それを読んでもそのような説明は読み取れない。

（地方公営企業法第 40 条の規定の趣旨について）

・　そもそも、使用貸借というものを条例が許していないので、誰も使用貸借はできないということである。

（大阪市の損害に関し、「適正な価格」として具体的な金額を把握されているかという問いに対して）

・　まだ把握していない。

（「一般競争入札優先主義」との主張の趣旨について）

・　使用貸借の場合は対価を取らないので、誰に貸したとしても賃料がゼロであることは変わらない。よって、相手方がどうというよりは、今回、無償で貸したところに工事をさせるというところが関わってきている。結局は、工事をする主体が無償で借りるということになるが、工事をする主体を選ぶ方法として、随意契約というのはあくまでも例外的な方法であって限られた場合にしか認められていないことから、その条件を今回は満たさないと考える。

・　また、普通財産の貸付というのは、随意契約が可能な場合としては挙げられていない。

４　監査対象所属に対する調査（29 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 10 月 16 日に質問を実施。

第３　監査の結果

１　本件請求１に係る事実関係

（１）関係法令等について

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

率的かつ効率的に処理されなければならず、「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、「必要且つ最少の限度」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。

（ウ）地方自治法第237条（財産の管理及び処分）

地方自治法第237条は、財産の範囲及び区分と管理及び処分に関する基本規定である。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であり、不動産も財産の範囲に含まれる。

同条第２項においては、普通地方公共団体の財産を適正な対価なくして譲渡し、又は貸し付けることも原則として禁止されている。これは、財産を無償又は特に低廉な価格で譲渡し、又は貸し付けるときは、財政の運営上多大の損失を蒙りかねないのみならず、特定の者の利益のために運営が歪められることともなり、ひいては住民の負担を増嵩させ、また、地方自治を阻害する結果となる虞があるためである。

※「譲渡」とは、無償譲渡（贈与）と有償譲渡をいう。また、「適正な対価」とは、通常は当該財産が有する市場価格（時価）をいう。

なお、第２項の禁止は、条例又は議会の議決があれば解除されるが、最高裁判所平成17年11月17日判決によれば、「適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸付け」ることについて、同項の議会の議決があったというためには、当該譲渡等が適正

な対価によらないものであることを前提として審議がされたうえ当該譲渡等を行うことを認める趣旨の議決がされたことを要すると解すべきとされている。

なお、条例又は議会の議決にかかわらしめているのは、条例では一般的に取扱いのできるものを定めるものとし、それにより難いものは、個別に議決を求める趣旨である。

適正な対価によらない普通財産の譲渡又は貸付けは、他の普通地方公共団体その他公共団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するために譲渡し又は貸し付けるとき等に限定するのが適当であるとされている。

適正な対価によらない物品の譲渡又は貸付けは、公益上の必要に基づくとき等に限定することが適当である。

なお、地方公営企業の用に供する資産は企業の管理者が取得、管理及び処分する権限を有するが、地方公営企業法第40条第１項の規定により、地方公営企業の業務に関する財産の管理及び処分については、条例又は議会の議決によることを要しないとされている。

（エ）地方自治法第96条（議決事件）

地方自治法第96条第１項において、「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。」と定められている。

本条は、普通地方公共団体の議会の議決すべき事項に関する規定である。本条の議決権は議会の権限中、最も基本的であり、本質的なものである。議決を要する事件については、議決によって、普通地方公共団体としての意思が決定する。議決を要する事件について議決を欠いた執行行為は、原則として無効である。

議会の議決事項については、第１項において制限列挙主義の原則を採用している。したがって、議会の議決により団体の意思が決定する場合は、一般には本条第１項に掲げた15項目の場合であり、これ以外の事項については、第２項によるもののほか、長その他の執行機関が、それぞれ、自己の権限内で自ら決定し、それが団体の意思とされる。

また、同条同項第６号において、「条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、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、若しくは貸し付けること。」と定められている。

同号は、財産の管理及び処分に関する第237条第２項の規定を承けて、財産を交換すること等を議決事項として掲げたものである。「条例で定める場合」を除いたのは、条例により財産の交換等についての一般的取扱基準を定めた場合においては、改めて個々の行為について個別議決を要しない旨の趣旨である。その例として、公益上の必要がある一定の場合において、普通財産を譲与し、又は無償で貸し付けることができるものとすること等を条例で定める場合が考えられる。

なお、地方公営企業の業務に関する財産の取得及び処分については、地方公営企業法第40条第１項により、本号の適用はない。

（オ）地方公営企業法第40条（地方自治法の適用除外）

本条は、地方公営企業の業務に関し、議会の議決事項を定めた地方自治法第96条の規定及び財産の管理及び処分を規制した同法第237条等の一部について適用除外を定め、地方公営企業の経営に関し、その特殊性にかんがみ、議会の権限と執行機関の権限との調整を図った規定である。

地方公営企業は、業務を能率的、経済的に遂行してこそ、その本来の目的である公共の福祉を増進することができる。能率的、経済的な業務運営を確保するためには、管理者の自主性を大幅に強化し、企業の日常の業務運営を原則として管理者に委ねることが必要である。本条は、この趣旨にかんがみ、議会も非権力的、経済的な事項については、特に重要なものとして留保したものを除き、個々具体的な一件ごとの審査及び議決を行わず、予算の審議議決、決算の審査認定を通して、議会の意思を地方公営企業の経営に反映させていくこととし、執行機関とくに管理者と議会との職責を明らかにし、両者が協調して、地方公営企業による住民の福祉増進を確保しようとするものである。

普通会計においては、執行機関限りで財産を適正な対価なくして譲渡又は貸し付けることは、原則として禁止され、条例又は議会の議決によって財政運営に弊害を生じないものと認められたものだけを行うことができることとされている。

これに対し、地方公営企業においては、予算および決算を通じて議会の意思が反映される機会が設けられていることでもあり、個々の措置を個別にみれば収支償わないが、企業活動全体としては収支償う場合があり、このような場合にまで個々に条例の定め又は議会の議決を必要とすることは無意味であり、かえって企業の能率を阻害することとなるものとも思われる。

したがって、議会は、地方公営企業の業務に関する財産の取得及び処分については、当該企業全体の業績及び財政状態を表示している予算及び決算を通じて審査をし、その意思を反映することが適当であるので、地方公営企業の業務に関する財産の取得及び処分については、地方自治法第237条第２項の規定は適用されないこととなっている。

（カ）大阪市財産条例第10条（貸付料）

大阪市財産条例第10条第１項において、「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」と規定され、同条第２項において、「第７条第４項の規定は、前項の貸付料について準用する」と定められている。

（キ）大阪市財産条例第７条第４項（使用料の免除）

大阪市財産条例第７条第４項において、「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」と定められており、具体的には以下のとおりである。

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

（２）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。	民法第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、ただその使用権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、ただその使用権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

定めた規定はない。

イ　大阪市の契約事務上の定義

・　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、大阪市では、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　大阪市以外の者への貸付け

普通財産を、無償（使用貸借）で大阪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	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

管理者が定めるとき）	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・普通財産貸付けに係る減免指針」（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。

〇第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。）

なお、契約管財局によれば、上記記載については、行政財産の貸付けと普通財産の貸付けとで異なるところはないとのことであった。

（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６年10月）

<table>
<tr><th>年月日</th><th colspan="2">項目</th><th>詳細内容</th></tr>
<tr><td rowspan="2">平成31年
２月28日</td><td colspan="2">大阪ＩＲ基本構想（案）策定</td><td>・大阪ＩＲ基本構想（案）を策定</td></tr>
<tr><td colspan="2">府市間基本協定の締結（市・府）</td><td>・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</td></tr>
<tr><td>令和元年
11月21日</td><td colspan="2">実施方針（案）の公表</td><td>・「ＩＲ施設区域整備 実施方針（案）」の公表</td></tr>
<tr><td rowspan="2">令和元年
12月24日</td><td colspan="2">大阪ＩＲ基本構想策定</td><td>・府民意見等の募集を経て、大阪ＩＲ基本構想を策定</td></tr>
<tr><td rowspan="7">事業者公募</td><td>募集要項（当初）の公表</td><td>・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</td></tr>
<tr><td>令和２年
２月14日</td><td>参加資格審査結果の公表</td><td>・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</td></tr>
<tr><td rowspan="2">令和３年
３月19日</td><td>実施方針の確定</td><td>・「ＩＲ施設区域整備 実施方針」の確定</td></tr>
<tr><td>募集要項の修正</td><td>・募集要項の修正版（以下「本件修正要項」という。）を公表</td></tr>
<tr><td>令和３年
４月６日</td><td>資格審査書類の受付結果（追加分）の公表</td><td>・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</td></tr>
<tr><td>令和３年
７月21日</td><td>提案審査書類の受付結果の公表</td><td>・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</td></tr>
<tr><td>令和３年
９月28日</td><td>事業者選定</td><td>・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</td></tr>
<tr><td>令和３年
12月１日</td><td colspan="2">ＩＲ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</td><td>・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</td></tr>
<tr><td>令和４年
２月15日</td><td colspan="2">基本協定の締結（市・府・事業者）</td><td>・府及び市と大阪ＩＲ(株)との間で、「ＩＲ施設区域整備等基本協定書」を締結</td></tr>
<tr><td>令和４年
２月16日</td><td rowspan="3">区域整備計画</td><td>計画の作成</td><td>・府民意見等の募集及び公聴会等の手続を経て、「ＩＲ施設区域の整備に関する計画」を作成（「大阪ＩＲ長期構想」も策定）</td></tr>
<tr><td>令和４年
３月24日</td><td>国への計画の認定申請に関する議決（府）</td><td>・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</td></tr>
<tr><td>令和４年
３月29日</td><td>国への計画の認定申請の同意に関する議決（市）</td><td>・市会において、議案第80号「ＩＲ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</td></tr>
<tr><td colspan="2">土地改良事業費用に関する議決（市）</td><td>・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（※ＩＲ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）</td></tr>
</table>

令和４年 ４月27日	国への区域整備計画の認定申請	・「ＩＲ施設区域の整備に関する計画」について、ＩＲ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	・「ＩＲ施設区域の整備に関する計画」について、ＩＲ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「ＩＲ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ＩＲ(株)との間で、「ＩＲ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ＩＲ(株)との間で、「ＩＲ施設設置運営事業事業用定期借地権設定契約書」を締結
	立地協定の締結（市・府・事業者）	・府及び市と大阪ＩＲ(株)との間で、「ＩＲ施設区域の立地及び整備に関する協定」及び「ＩＲ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ＩＲ(株)との間で、「ＩＲ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	使用貸借契約等の締結（市・事業者）	・市と大阪ＩＲ(株)との間で、事業用地に係る「ＩＲ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
		・市と大阪ＩＲ(株)との間で、事業用地に係る「引き渡し範囲等に関する覚書」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
令和６年 10月１日	ＩＲ事業用地引渡し	・本件借地権設定契約に基づき、市から大阪ＩＲ(株)に対し、ＩＲ事業用地を引渡し（全体約49haのうち、万博関連の使用範囲を除く約46ha）

※ＩＲ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「ＩＲ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が完了した日の間）

・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、大阪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。

〇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、大阪市が同社に対し、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。
- 大阪市は、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完了するまでは、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（本条件解除期限：2026年９月末日）。

〇事業前提条件

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

２　監査対象所属に対する調査

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調査を行った内容は、次のとおりである。

（１）ＩＲ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、ＩＲ推進局職員及び大阪港湾局職員に対して、令和６年 10 月 16 日に実施した調査（質問）、及びそれに対するＩＲ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。

ア　前提事実について

№.	質問及び回答内容	
1	質問	本件監査請求書13頁10～14行目において、大阪市港営事業は、地方公営企業法第７条所定の管理者を設置していないことから、大阪港埋立事業における土地の貸付、契約の締結、支出命令は、大阪市長の権限に属する旨の記載があります。この記載内容は正しいのでしょうか。大阪市港営事業では管理者を設置していないため、土地の貸付などは市長の権限となるのでしょうか。
	回	・監査請求書の該当箇所については、一部不正確なところがあり、下記のとおりです。

	答	（１）地方公営企業法の一部を改正する法律（昭和38年６月24日法律第112号、以下「旧公企法」といいます。）第２条第３項及び同法施行令第１条第２号において、地方公営企業法の財務規定等の一部を適用する事業として、港湾整備事業が規定され、これによって、大阪市港営事業は、地方公営企業法の財務規定等の一部を適用する事業として位置づけられました。 （２）その後、地方公営企業法の一部を改正する法律（昭和41年７月５日法律第120号、当該改正以降の地方公営企業法を含め、以下「公企法」といいます。）第２条第２項において、同法の財務規定等の一部（同法第３条から第６条まで、第17条から第35条まで、第40条から第41条まで並びに附則第２項及び第３項の規定。以下「財務規定等」といいます。）を適用する事業としては病院事業のみ規定され、同法第２条第３項に基づき、その他事業については、政令で定める基準に従い、条例で定めるところにより、財務規定等の一部を適用できるとされたものの、附則第３条第２項において、旧法に基づき財務規定等の一部が適用されている事業（病院事業を除く。）については、引き続き公企法第２条第２項に規定する財務規定等を適用するとともに、条例で定めるところにより同項に規定する財務規定等を適用しないことができる旨規定されました。 （３）上記を踏まえ、大阪市においては、「大阪市港営事業の設置等に関する条例」（昭和41年12月28日条例第58号。以下「大阪市港営事業設置条例」といいます。）を制定しているが、当該条例において公企法第２条第２項の財務規定等を適用しない旨規定していないことから、大阪市港営事業については、引き続き同法第２条第２項の財務規定等を適用する事業として位置づけられています。 （４）他方、大阪市港営事業は公企法第２条第１項の事業には該当しないことから、当該事業ごとに管理者を置く旨が規定された同法第７条（財務規定等には含まれない。）の適用は受けず、また、大阪市として条例で個別に管理者を置くこともしていない。しかして、同法第２条第２項の財務規定等が適用される事業において、管理者の権限は当該地方公共団体の長が行うこととなっています（公企法第34条の２）。したがって、大阪市港営事業は大阪市長の権限に属する事業です。 （５）また、公企法第17条の２第２項及び地方財政法（以下「地財法」といいます。）第６条の規定をもって、大阪市港営事業は独立採算制を経営の基本原則としているところ、本件土地（大阪市と大阪ＩＲ株式会社（以下「大阪SPC」といいます。）の間で締結した令和５年９月28日付け事業用定期借地権設定契約公正証書（以下「事業用定期借地権設定契約」といいます。）の対象となる土地をいいます。以下同じ。）を含む夢洲地区は大阪港水域の埋立用地であり、大阪市港営事業設置条例第２条の「大阪港水域を埋め立て港湾関連用地及び都市機能用地等を造成する」という大阪市港営事業の目的に照らし、本件土地を都市機能用地として民間事業者等に貸付等することや、本件土地に関して費用支出等することは、大阪市港営事業として大阪市港営事業会計に属するものです。そして、大阪市が経営する準公営企業（公企法第２条第２項に規定する財務規定等が適用される企業）の財務については、法令・条例のほか、「大阪市準公営企業財務規則」（昭和39年４月１日規則第16号）の適用を受けるところ、上記（３）のとおり、大阪市港営事業は、公企法第２条第２項に規定する財務規定等が適用される企業であることから、同規則の適用を受けることとなります。 （６）次に、上記（４）のとおり、大阪市港営事業は大阪市長の権限に属する事業であるところ、支出負担行為（地方自治法（以下「地自法」といいます。）第232条の３）に関し、大阪市契

		約規則（昭和39年4月1日規則第18号）第３条第５項により、不動産の貸付に関する契約の締結権限は主管局長、すなわち、本件土地については大阪港湾局長に委任されており、大阪市長は権限を有しないこととなります。 （７）その他、大阪港湾局の所管業務に係る経費の支出命令（地自法第232条の４第１項）の権限については委任規定を定めておらず、大阪市長が有しています。 また、支出（地自法第232条第1項）の権限については、大阪市準公営企業財務規則第29条第１項に規定する現金の支出（繰替払）に関する事務を除き（大阪市準公営企業財務規則第５条第１項）、会計管理者が有しています（地自法第168条第１項、第170条第１項及び第２項、公企法第34条の２但書、大阪市港営事業設置条例第６条）。
2	質問	本件監査請求書15頁20～21行目において、大阪市財産条例第10条が引用されています。本件ＩＲ用地に関して、大阪市財産条例第10条等にある「財産管理者」とは、誰を指すのでしょうか。
	回答	・大阪市財産条例（昭和39年３月19日条例第８号。以下「財産条例」といいます。）第３条で「本市の財産は、市長及び公営企業管理者(以下財産管理者という。)並びに教育委員会が法令、条例又は規則の定めるところにより、それぞれこれを管理する。」と定めるとおり、本件土地の財産管理者は大阪市長となります。
3	質問	本件監査請求書19頁8～9行目において、「本件土地の財産管理者である大阪港湾局長が本件土地を無償貸付けすることは、大阪市財産条例によって制限された権限外の行為である」との記載があります。この請求人の主張に対する見解をお教えください。
	回答	・令和６年８月９日付け「住民監査請求について（通知）」（以下「令和６年８月９日監査結果」といいます。）において、大阪市監査委員は「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ＩＲ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」（令和６年８月９日監査結果（ｐ82～83）参照）と判断（以下「本件無償提供扱い」いいます。）しているところ、地自法第96条第１項第６号並びに財産条例第10条第１項及び第２項は適用されないため、監査請求人の主張は、そもそも前提を欠くものと考えます。 ・その点を措いても、財産条例に財産管理者による無償貸付を制限するような趣旨はなく、普通財産の無償貸付は、財産条例に基づき適法に行うことができ、権限外の行為ではありません。 ・なお、本件土地の財産管理者は、大阪港湾局長ではなく大阪市長ですが、本件土地の貸付に関する契約締結権限は、大阪市契約規則第３条第５項により、大阪港湾局長に委任されています。

イ　監査請求書の記載内容について

№.	質問及び回答内容	
4	質問	本件監査請求書17頁2～4行目において、「大阪市は、大阪市財産条例第10条第２項による大阪市財産条例第７条第４項の規定の準用をもって普通財産の無償の貸付けが許されると考えているようであるが、」との記載があります。普通財産の無償での貸付けに関して、大阪市として実際このように考えておられるのでしょうか。仮にそう考えておられるとして、本件に関する訴訟等に

		おいて、上記主張をされているのでしょうか。主張されている場合は、いつ、どの場面でどのような主張等をされているのでしょうか。
	回答	・本件監査請求書における当該箇所の記載趣旨を図りかねますが、係属中の住民訴訟において、これまで、大阪市として本件使用貸借契約に関する具体的な主張を行ったことはなく、また、住民訴訟以外においても、そのような主張をしたことはありません。 ・なお、令和６年６月11日請求の住民監査請求に関し、監査委員からの「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」との質問に対する「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」と回答しているとおり（令和６年８月９日監査結果（ｐ35～36）参照）、これらの規定が適用されたとしても、違法・不当はないと考えております。 ・また、令和６年８月９日監査結果を踏まえれば、本件土地の大阪SPCへの提供は貸付とはみなされないことから、財産条例第10条第２項及び同項が準用する第７条第４項の適用はないものと考えます。
5	質問	本件監査請求書17頁９～12行目において、「大阪市財産条例第10条第2項準用の同条例第7項（条）第4項は、普通財産の無償貸付けについての条文ではなく、当該規定があることは、地方自治法第96条第１項第６号所定の「条例で定める場合」に該当しない」との記載があります。この請求人の主張に対する見解をお教えください。
	回答	・普通財産の貸付においても、使用・収益に対する反対給付（対価）である賃料を徴収すべきではない場合はあり得るところ、財産条例第10条第１項及び第２項（第７条第４項準用）は、その要件を列挙しているものであって、同条第４項各号に定める事由について、いったん有償で貸し付け事後的に免除する場合と、無償で貸し付ける場合とを予め区分して前者のみを規定したものと解すべき理由はありません。また、同条により、賃料を徴収すべき場合にさえ、その全部又は一部の免除が認められることとの整合・均衡からしても、監査請求人の解釈は合理的とはいえないものと思料します。 ・もっとも、令和６年８月９日監査結果を踏まえれば、本件土地の大阪SPCへの提供は貸付とはみなされず、財産条例第10条第２項及び同項が準用する第７条第４項の適用もないため、財産条例第10条第１項の不適用を根拠に本件貸付の違法をいう監査請求人の主張は前提を欠くものと考えます。
6	質問	大阪港湾局としては、月額428円／㎡という本件IR用地の賃料を「適正な対価」であると認識されているため、議会の議決は不要と考えておられるのでしょうか。それとも、「適正な対価」ではないものの、地方公営企業法第40条第１項の適用によって、議会の議決は不要と考えておられるのでしょうか。
	回答	・本件事業用定期借地権設定契約の貸付料は、大阪IRのあり方を踏まえた大阪市戦略会議の方針決定等を踏まえ、大阪市財産条例等を始めとする所定の手続き・基準はもとより、大阪市土地評価事務処理要領にも則り、適正な不動産鑑定評価に基づき決定された「適正な対価」と考えています。

		・なお、公企法第40条第１項については、回答(7)のとおりであり、いずれにせよ地自法第96条第１項第６号及び第237条第２項の適用はなく、議会の議決は不要となります。
7	質問	本件監査請求書18頁10～13行目において、「地方公営企業法第40条の適用を受けた場合であっても、同条は、地方自治法の適用を除外したに過ぎず、財産管理者の権限の条例による制限を禁じているものではないので、条例に違反する貸付けが同条によって適法となることはない。」との記載があります。仮に、本件に関し、地方公営企業法第40条第１項の適用によって、議会の議決は不要と考えておられる場合、上記請求人の主張に対する見解をお教えください。
	回答	（１）財産条例は、地方自治法第96条１項６号の「条例」に該当するところ、監査請求人は、財産条例が、地方公営企業法の管理者としての権限をも制限するものであるとの前提のもと、地方自治法の「条例で定める場合」に該当しない場合には、公営企業であっても地方自治法96条１項の議決を要すると主張するようです。しかしながら、大阪市港営事業は、公企法第２条第２項の財務規定等が適用される事業であるところ、公営企業における財務運営や経営判断は、政策的、専門的見地から多角的、総合的になされるべきものであり、公企法は、かかる観点から、公営企業の能率的・合理的経営を確保するため、普通会計（一般会計）と異なり、管理者の裁量権限を拡充した財務運営にかかる規律を特に規定しているものです（公企法第３条等参照。名古屋地裁平成15年３月24日判決、名古屋高裁平成17年２月25日判決参照。）。 （２）しかるに、公企法第40条第１項は「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」と定めており、地方自治法第96条１項６号の条例の定めの有無や当該行為が適正対価か否かは考慮していません。これは、普通会計（一般会計）については、「執行機関限りで財産を交換し、出資の目的とし、又は支払手段とすること、及び財産を適正な対価なくして譲渡又は貸し付けることは、原則として禁止され、条例又は議会の議決によって財政運営に弊害を生じないものと認められたものだけを行なうことができる」（地方公営企業法逐条解説（p439））と規律するのに対し、公営企業においては、上記特殊性に鑑み、「地方公営企業の業務に関し、議会の議決事項を定めた地方自治法第96条の規定及び財産の管理及び処分を規制した同法第237条等の一部について適用除外を定め、地方公営企業の経営に関し、その特殊性にかんがみ、議会の権限と執行機関の権限との調整を図った規定である。地方公営企業は、業務を能率的、経済的に遂行してこそ、その本来の目的である公共の福祉を増進することができる。能率的、経済的な業務運営を確保するためには、管理者の自主性を大幅に強化し、企業の日常の業務運営を原則として管理者に委ねることが必要である。」（同前（p438～439））との観点から、「企業活動全体としては収支償う場合があり、このような場合にまで個々に条例の定め又は議会の議決を必要とすることは無意味であり、かえって企業の能率を阻害することとなるものともおもわれる。したがって、議会は、地方公営企業の業務に関する財産の取得及び処分については、当該企業全体の業績及び財政状態を表示している予算及び決算を通じて審査をし、その意思を反映することが適当であるので、地方公営企業の業務に関する財産の取得及び処分については、地方自治法第96条第１項第６号から第８号まで並びに第237条第２項及び第３項の規定は適用されない」ものとするものです（同前（p440））。 （３）すなわち、地自法第96条第１項第６号及び第237条第２項は、普通会計（一般会計）において、「条例の委任のない」「適正な対価によらない」譲渡・貸付を行う場合、執行機関の権限で

		はなく議会の個別審査によって利害得喪や合理性を判断すべきことを定めているところ、管理者に著しく合理性を欠くなど裁量逸脱があれば別論として、普通会計（一般会計）においても議会の議決があればなしうる行為であるにもかかわらず、公営企業においては、地自法第237条第２項が措定する「適正な対価」でないと譲渡・貸付ができないことを定めるものではなく、公企法第40条第１項は、公営企業にあっては議会によるコントロールを後退させ、管理者の合理的な裁量判断によりかかる譲渡・貸付を能率的に行いうることを定めているものです（平成８年６月26日東京地裁判決参照）。 （４）しかるに、財産条例が、上記趣旨から特に規定されている公企法の規定に優先し公営企業の業務の意思決定権限をも限定するとか、それに該当しない場合に、公企法第40条第１項の明文の規定にも反し、議決を要求するものであるなどとは解し得ません。監査請求人の見解に拠った場合、普通会計（一般会計）においては、条例又は議会の議決があれば適正な対価なくして財産の譲渡ないし貸付ができるにもかかわらず、公営企業においては、公企法第40条第１項により条例ないし議会の議決という手段が除外される結果、およそ適正な対価によらない譲渡・貸付ができる余地がなくなってしまうと解することになり、能率的・弾力的な運用が求められる公営企業の経営としておよそ不合理であることから、そのようなことを公企法が想定していないことは明らかです。 （５）以上の次第であり、公企法第40条第１項の規定にかかわらず、条例違反や管理者に著しく合理性を欠くなど裁量逸脱があった場合に当該行為が違法となり得ることは、一般論として是認し得ますが、地自法第96条第１項第６号及び第237条第２項に定める適正な対価との関係では、仮に、適正な対価ではない貸付が行われた場合であっても、これが直ちに違法となるものではないと思料します。 （６）もっとも、令和６年８月９日監査結果を踏まえれば、大阪SPCへの本件土地の提供は貸付とみなされないため、財産条例第10条第１項及び第２項並びに同項が準用する第７条第４項の適用もないと考えられることから、監査請求人の主張するような条例違反は生じ得ないものと考えます。
8	質問	本件監査請求書の記載内容に関して、 ①別紙契約書目録８記載の契約（市有財産使用貸借契約） ②別紙契約書目録４記載の契約（事業用定期借地権設定契約） の各契約内容等について、請求人は議会の議決を得ていない旨主張されていますが、事実でしょうか。①は無償、②は月額428円/㎡という賃料について、いずれかの議案の中で議会の議決をとっておられないのでしょうか。
	回答	・本件使用貸借契約及び本件事業用定期借地権設定契約に基づく本件土地の貸付（但し、令和６年８月９日監査結果を踏まえれば本件土地の大阪SPCへの提供は貸付とはみなされない。）は適正な対価で行われていますが、それを措いても、本件土地は、公企法第２条第２項の財務規定等が適用される大阪市港営事業に属するため、公企法第40条第１項により議決は要しないものとなります。 ・もっとも、本件事業用定期借地権設定契約に定める貸付料（月額428円/㎡）については、特定複合観光施設区域整備法第９条第１項の規定に基づき作成した「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」に記載の上、同計画について大阪市会令和４年２・３月定例会にお

		いて議決を得ているところです。
9	質問	本件監査請求書21頁の19～20行目において、「本件土地は、別紙契約書目録４記載の契約に基づき、近々賃料支払期が開始されると報道されており」との記載があります。この記載内容については事実でしょうか。事実である場合、いつから、いくらの賃料が発生するのか等、その具体的な内容をお教えください。
	回答	・大阪市は、大阪SPCとの間で、令和６年９月30日付けで「土地引渡しに関する合意書」を締結し、これに基づき、同年10月１日に、本件土地の一部（全体約49haのうち約46ha。以下「令和６年10月１日引渡範囲」といいます。）を大阪SPCに引き渡しました。 ・令和６年10月１日引渡範囲が本件土地の一部であること、また、液状化対策、地中障害物撤去及び土壌汚染対策に係る工事（以下「本件土地課題対策工事」といいます。）のために使用ができなくなった範囲・期間等は、大阪SPCは賃料の支払い義務を負わないこととしていることから、令和６年10月以降の賃料は、本件事業用定期借地権設定契約に定める月額２億1,073万589円の一部となります。 ・なお、令和６年度の具体的な賃料額は、本件土地課題対策工事の状況（本件土地課題対策工事での使用範囲等）を踏まえ、令和７年３月頃に確定させる予定です。

ウ　その他

№.	質問及び回答内容	
10	質問	請求人は、①本件市有財産使用貸借契約及び②本件事業用定期借地権設定契約の締結が違法、無効である旨の主張をされています。これに対する、関係所属における総括的な見解をお教えください。
	回答	①本件使用貸借契約について ・本件使用貸借契約の締結につき、何らの違法・不当もないことは、令和６年６月11日請求の住民監査請求における質問回答（令和６年８月９日監査結果（ｐ35～37））において既に述べたとおりです。 ・また、本件土地の貸付について、本件土地は、公企法第２条第２項の財務規定等が適用される大阪市港営事業に属し、公企法第40条第１項により地自法第96条１項及び第237条第２項に基づく議会の議決を要さないため、地自法第96条第１項第６号による議決がないことを理由に、本件貸付の違法をいう監査請求人の主張は失当です。 ②本件事業用定期借地権設定契約について ・監査請求人が、本件事業用定期借地権設定契約が適正な対価によらないと主張する理由・根拠が不明ですが、本件事業用定期借地権設定契約の貸付料は、大阪IRのあり方を踏まえた大阪市戦略会議の方針決定等を踏まえ、大阪市財産条例等を始めとする所定の手続き・基準はもとより、大阪市土地評価事務処理要領にも則り、適正な不動産鑑定評価に基づき決定された「適正な対価」であり、当該契約の締結につき、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。

３　判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属に対する調査等に基づき、本件請求１について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塡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ＩＲ株式会社に提供することに他ならないといえ、これは、前掲の契約管財局の通知「行政財産の貸付けに係る取扱いについて」にいうところの、貸付けとはみなされない施設の提供に該当するものと扱うことは可能と考えられる。

また、土地の賃貸借契約における「賃料」とは、一般に、賃借人による当該土地の使用・収益に対する反対給付（対価）を意味するものであるところ、本件使用貸借契約に基づいて本件土地の提供を受ける大阪ＩＲ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ＩＲ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ＩＲ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ＩＲ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。

４　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。

【関係法令等】

1　民法（明治 29 年法律第 89 号）【抜粋】

（債務不履行による損害賠償）

第 415 条　債務者がその債務の本旨に従った履行をしないとき又は債務の履行が不能であるときは、債権者は、これによって生じた損害の賠償を請求することができる。ただし、その債務の不履行が契約その他の債務の発生原因及び取引上の社会通念に照らして債務者の責めに帰することができない事由によるものであるときは、この限りでない。

２　略

（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。

（不当利得の返還義務）

第 703 条　法律上の原因なく他人の財産又は労務によって利益を受け、そのために他人に損失を及ぼした者（以下この章において「受益者」という。）は、その利益の存する限度において、これを返還する義務を負う。

（不法行為による損害賠償）

第 709 条　故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う。

2　地方自治法（昭和 22 年法律 67 号）【抜粋】

第２条　略

②－⑬　略

⑭　地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、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。

⑮－⑰　略

第 96 条　普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

一－五　略

六　条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、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、若しくは貸し付けること。

七－十五　略

第 149 条　普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担任する。

一　略

二　予算を調製し、及びこれを執行すること。

三－五　略

六　財産を取得し、管理し、及び処分すること。

七－九　略

（使用料）

第 225 条　普通地方公共団体は、第二百三十八条の四第七項の規定による許可を受けてする行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができる。

（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。

２－６　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

３　地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）【抜粋】

（指名競争入札）

第167条　地方自治法第二百三十四条第二項の規定により指名競争入札によることができる場合は、次の各号に掲げる場合とする。

一　工事又は製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質又は目的が一般競争入札に適しないものをするとき。

二　その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である契約をするとき。

三　一般競争入札に付することが不利と認められるとき。

（随意契約）

第167条の２　地方自治法第二百三十四条第二項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

一　売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格（貸借の契約にあつては、予定賃貸借料の年額又は総額）が別表第五上欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき。

二　不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。

三－四　略

五　緊急の必要により競争入札に付することができないとき。

六　競争入札に付することが不利と認められるとき。

七　時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。

八　競争入札に付し入札者がないとき、又は再度の入札に付し落札者がないとき。

九　落札者が契約を締結しないとき。

２－４　略

４　地方財政法（昭和23年法律第109号）【抜粋】

（予算の執行など）

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　略

５　地方公営企業法（昭和27年法律第292号）【抜粋】

（管理者の地位及び権限）

第８条　管理者は、次に掲げる事項を除くほか、地方公営企業の業務を執行し、当該業務の執行に関し当該地方公共団体を代表する。ただし、法令に特別の定めがある場合は、この限りでない。

２　略

（管理者の担任する事務）

第９条　管理者は、前条の規定に基いて、地方公営企業の業務の執行に関し、おおむね左に掲げる事務を担任する。

一－六　略

七　当該企業の用に供する資産を取得し、管理し、及び処分すること。

八　契約を結ぶこと。

九　料金又は料金以外の使用料、手数料、分担金若しくは加入金を徴収すること。

十　予算内の支出をするため一時の借入をすること。

十一－十五　略

（資産の取得、管理及び処分）

第33条　地方公営企業の用に供する資産の取得、管理及び処分は、管理者が行う。

２－３　略

（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

6　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。

（譲与）

第16条　普通財産は、公用又は公共用に供するため特に無償とする必要がある場合に限り、国又は公法人にこれを譲与することができる。

7　大阪市契約規則（昭和39年規則第18号）【抜粋】

（契約事務の委任）

第3条　市長の権限に属する契約で次に掲げるものについては、別に定めるものを除くほか、契約の締結（契約の変更及び解除を含み、契約の履行に係る監督及び検査を除く。以下同じ。）を契約管財局長に委任する。

(1)　工事の請負契約

(2)　工事以外の請負契約（印刷及び製本の請負契約並びに不動産以外の物件の製造、加工及び修繕の請負契約に限る。第53条を除き、以下同じ。）

(3)　物件の買入及び売払契約

(4)　物件の借入契約

(5)　前2号に定めるもの以外の不動産に関する契約（不動産の貸付契約及び建物の所有を目的とする地上権の設定契約（契約管財局の所管業務に係るものを除く。）を除く。）

(6)　不動産の信託の受益権の買入及び売払契約

(7)　市長が別に定める業務委託契約

2　前項の規定にかかわらず、次に掲げる契約については、契約の締結を別表第1又は別表第2に掲げる局長又は区長に委任する。

(1)　別表第 1 に定める契約で予定価格又は予定賃料総額（期間が 1 年を超えるものにあつてはその年額）が同表に定める金額以下のもの（単価契約によるものを除く。）

(2)　別表第2に定める契約

3　第1項の規定にかかわらず、前項に定める契約以外の工事の請負契約のうち、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下政令という。）第167条の10の2第1項又は第2項（政令第167条の13においてこれらの規定を準用する場合を含む。）の規定により落札者を決定する方法（以下総合評価競争入札という。）による契約で入札者からの高度な技術又は優れた工夫を含む技術提案を求めるものについては、契約の締結を、主管局長又は区長に委任する。

4　第1項の規定にかかわらず、前2項に定める契約以外の契約のうち、総合評価競争入札による契約（第1項第7号に掲げる契約に該当するものを除く。）については、契約の締結を主管局長又は区長に委任する。

5　第1項に定める契約以外の契約については、別に定めるものを除くほか、契約の締結を主管局長又は区長に委任する。

6　第2項から前項までの規定にかかわらず、これらに定める契約については、契約の締結を、財政局税務部及び市税事務所の所管業務に係るものについては財政局税務総長に、中央卸売市場の所管業務に係るものについては中央卸売市場長に委任する。