

## 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。

### (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する規定」であるとされ、本条の議決権（第 1 項の議決権は制限列举主義）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当する。」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續の執行をいう」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かとされている。

- (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けは、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填するために必要な措置である。

### 3 結語

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）