

報 告 書

平成26年12月1日

大 阪 市 長 殿

大阪市交通局長殿

外部監察チーム

弁護士 西 島 佳 男



弁護士 千 葉 康 平



弁護士 中 島 亮 平



弁護士 高 橋 映 美



弁護士 阪 中 達 彦



弁護士 長 屋 卓 嗣



目次

第1	はじめに	3
第2	オスカードリームの事業運営	3
1	オスカードリームの事業運営等に関する事実関係	3
(1)	有効利用提案競技	3
(2)	審査委員会での審査	5
(3)	土地信託契約の締結	7
(4)	建設工事等	7
(5)	開業直後の収支状況（平成7年度～平成9年度）	7
(6)	受託行からの報告等	9
(7)	平成11年度包括外部監査等の第三者の意見	11
(8)	5か年計画が実施された頃の収支状況（平成12年度から平成16年度）	12
(9)	平成15年度及び平成16年度の収支状況	14
(10)	住之江用地土地信託事業協議会	15
(11)	4つのシナリオ	16
(12)	弁護士への継続相談	17
2	交通局職員からのヒアリング	19
3	当外部監察チームの意見	21
(1)	交通局の受託行に対する信頼の揺らぎ	21
(2)	転機となりえた事情	22
(3)	小括	24
第3	オークの事業運営	25
1	オークの事業運営に関する事実関係	25
(1)	計画提案競技	25
(2)	当初の事業計画	26

(3) 土地信託契約の締結	28
(4) 追加工事の実施（総事業費の増加）	28
(5) 開業直後の収支状況	30
(6) 受託行からの重大な報告等	32
(7) 平成12年5月12日付大阪市監査委員報告書の第三者の意見	36
(8) 土地信託事業検討会議（平成18年度）	37
(9) 検討会議方針にもとづき実施された売却処分等	39
2 大阪市職員からのヒアリング	41
3 当外部監察チームの意見	44
(1) 信頼の揺らぎが発生していたこと等	44
(2) 転機となり得た事情	45
(3) 小括	47
第4 旧信託法36条2項の排除合意	48
1 旧信託法36条2項の排除合意と債務承継の認識との関係	48
2 本件排除合意が形成されていなかったこと	49
(1) 事実関係	49
(2) 小括	54
3 債務承継の認識（オスカードリームを含む交通局の関連）	56
(1) 議会答弁	56
(2) 担当課職員の認識	57
4 債務承継の認識（オークを含む大阪市の関連）	58
(1) 議会答弁	58
(2) 担当課職員からのヒアリング	59
(3) その他	61
第5 総括	61
(別紙) 事業計画書記載の収支見積り表	63

第1 はじめに

大阪市及び大阪市交通局（以下「交通局」という。）は、オーク２００（以下「オーク」という。）及びオスカードリームの各土地信託事業につき、各受託行から、信託法（平成１８年法律第１０９号による改正前のもの。以下「旧信託法」という。）３６条２項にもとづく費用償還請求を受け、これに対し、①同請求権を排除する合意が形成されていたこと、②受託行の善管注意義務違反によって損害賠償請求権が発生していること等を主張したが、いずれも認められず、オークにつき約６３７億円、オスカードリームにつき約２８２億円を各受託行に対して支払う和解に至り、巨額の損失を発生させた。当外部監察チームは、このような巨額の損失を発生させたことに関し、大阪市及び交通局の責任の存否、及び前記排除する合意が各信託契約書に明記されなかったことに関する責任の存否につき、調査を委嘱され、調査の結果、以下の事実関係等を確認したので、報告する。

第2 オスカードリームの事業運営

1 オスカードリームの事業運営等に関する事実関係

(1) 有効利用提案競技

交通局は、大阪市住之江区新北島所在の所有地（以下「住之江車庫用地」という。）に関し、これを有効利用して長期的に安定した収益の確保を図るとともに、周辺地域の振興と活性化に寄与するため、土地信託制度を利用する形で事業を行うこととし、住之江車庫用地を対象とした有効利用提案競技を開催することを決定した。

これに関して、有識者や同局を中心とした職員から構成される有効利用提案競技審査委員会（以下、本項において「審査委員会」という。）が設置された後、平成元年１２月付の有効利用提案競技に関する募集要項が配布され、その中で応募書類提出日は、平成２年３月１９日及び同月２０日と設定された。

この募集に対して、次のとおり、複数の信託銀行からの応募があった。各信託銀行の提案内容は、概略、次のようなものであった。

記

ア 安田信託銀行

信託の種類	賃貸型信託
信託の期間	信託契約締結の日から30年
建築物の用途	店舗、ホテル、文化・スポーツ施設、駐車場、 交通局施設、駐輪場
建築物の構造規模	鉄骨鉄筋コンクリート造等 地下1階、地上20階建ほか
完成予定	平成5年11月
総事業費	188.0億円（建設工事費157.8億円）
予想信託配当	263.5億円

イ 三菱信託銀行

信託の種類	賃貸型信託
信託の期間	信託契約締結の日から30年
建築物の用途	生活利便施設、飲食施設、 スポーツ・ヘルシー施設、文化・教養施設、 情報・生活サービス施設、駐車場、 交通局施設、駐輪場
建築物の構造規模	鉄筋コンクリート造等 地下1階、地上5階建ほか
完成予定	平成5年9月
総事業費	108.0億円（建設工事費89.3億円）
予想信託配当	47.7億円

ウ 住友信託銀行・三井信託銀行・大和銀行

信託の種類	賃貸型信託
信託の期間	信託契約締結の日から30年
建築物の用途	物販店舗、飲食店舗、スポーツ施設、ホテル、 駐車場、交通局施設、駐輪場
建築物の構造規模	鉄骨鉄筋コンクリート造等 地下1階、地上11階建ほか
完成予定	平成6年2月
総事業費	101.9億円（建設工事費80.0億円）
予想信託配当	45.8億円

エ 東洋信託銀行・中央信託銀行

信託の種類	賃貸型信託
信託の期間	信託契約締結の日から30年
建築物の用途	物販店、飲食店、スポーツ施設、駐車場、 交通局施設、駐輪場
建築物の構造規模	鉄骨鉄筋コンクリート造等 地下2階、地上6階建ほか
完成予定	平成7年9月
総事業費	77.3億円（建設工事費59.7億円）
予想信託配当	50.5億円

(2) 審査委員会での審査

後記のとおり、審査委員会での審査を経て、前記(1)ア安田信託銀行の提案（以下「1号提案」、「第1案」、「1号案」又は「1案」は同提案を指す。）が最優秀提案に選考されたが、審査の最終段階では、1号提案と前記(1)ウ住友信託銀行・

三井信託銀行・大和銀行の提案（以下「3号提案」又は「3案」は同提案を指す。）が比較対照され、また、1号提案の懸念されるところも指摘されていた。

記

ア 平成2年5月2日開催の審査委員会（第3回）

- ・「信託の配当額でありまして…地価に対してどれくらいの利益、年利を上げているかということです…1号提案だけはとてつもなく大きくて、16.7%。あとはまあ2.7, 2.6, 2.9というふうによく似た形になっております。数値からだけ見れば、1号提案は非常に多く配当するから優れた案に見えるわけではありますが、非常に高いということは、やっぱりそれだけ少し注意してチェックしなければいけないということになるだろうと思います。」
- ・「資金を借入金と保証金・敷金とでどう構成しているか…例えば、1号提案、ちょっと借入金の比率が5割を超えておりまして、他の提案に比べるとちょっと高いと。」

イ 平成2年5月31日開催の審査委員会（第4回）

- ・「いろんな施設内容の中で、経営のほうの事業としての問題で、第1案だけが卸売りが入っているんですけども、これについてどういうふうに考えるかと。」「特に卸の、実際にうまくいくかどうかというところの判断は難しいんですが…」「ホテルの採算性につきましては、非常に高く設定している。1部屋、1泊もう2万円近いですね、料金設定が。とてもそんなお客が来るかなと、こんなところに。」
- ・「信託報酬の妥当性と、それから配当云々から言えば、1案が割りと4つの案の中ではいいということですね。ただ、その裏づけとなるような収入確保が果たして確実かどうかというところが、やっぱり難しいわけで。卸が成功するか、ホテルが成功するかによって、来るわけですからね。」

ウ 平成2年6月16日開催の審査委員会（第5回）

- ・「1号提案は他の3つの案に比べると、賃貸料が高く設定されているわけです

ね。大体、核テナントもホテルもテナントとしてほぼ候補が出てるわけなんですけれども、提案者は候補者に対して、このぐらいの賃貸料であるというふうなことの打診を終えた上での提案として出てきてるんでしょうか。」「ヒヤリングの中でやりましたら、一応そこを打診した上での価格であるというふうに聞いております。」

- ・「全体として…1号案のほうがベターではないかなと思います。配当等を見ましても、やっぱりこの1号案がずば抜けた額が出ておりますし、先ほど事務局のほうから説明がありましたように、少々高い賃貸料についても、核テナントについて打診済だということも合わせて判断しますと、1号案のほうがベターかなと。」

(3) 土地信託契約の締結

審査委員会は、平成2年6月、前記応募の中から、前記(1)ア安田信託銀行の提案を最優秀提案として選定し、平成3年3月、交通局と安田信託銀行（以下、本項において「受託行」又は「安田」という。）との間において、土地信託契約（以下、本項において「本件信託契約」といい、本件信託契約による土地信託事業を「本件信託事業」という。）が締結された。

(4) 建設工事等

信託施設（オスカードリーム）の建設は、平成4年5月に着工された。当初の建設工事費見込額は、前記(1)アのとおり、約158億円であったが、結果的には、当初の見込みを約45億円も上回る約203億円となった。

(5) 開業直後の収支状況（平成7年度～平成9年度）

平成7年2月に竣工し、同年3月に、オスカードリームが開業した。

開業直後の収支状況は、次のとおりである（千円以下切捨。なお、括弧内の数字は、当初の受託行の見積金額である。）。このうち、「賃料収入」の金額に着目すると、各年度とも、見積額の3分の1程度の金額となっている。その一方で、「借入金残高」の金額に着目すると、見積額を100億円近く上回っている

ことが分かる。

記

ア 平成7年度（平成7年4月1日乃至平成8年3月31日）

賃料収入	4億3413万円（ 13億8677万円）
駐車場賃料収入	5084万円（ 7656万円）
共益費	2億4290万円（ 3億0752万円）
支払利息	6億3083万円（ 9億4877万円）
信託配当	0円（ 2136万円）
借入金残高	218億6070万円（137億7634万円）
信託報酬	781万円（ 3665万円）
信託欠損金	5億0689万円
(税引前利益2億2493万円)	

イ 平成8年度（平成8年4月1日乃至平成8年3月31日）

賃料収入	4億4121万円（ 13億8677万円）
駐車場賃料収入	4776万円（ 7656万円）
共益費	2億3855万円（ 3億1675万円）
支払利息	7億4112万円（ 9億3452万円）
信託配当	0円（ 2097万円）
借入金残高	229億5170万円（135億5852万円）
信託報酬	725万円（ 3665万円）
信託欠損金	8億6267万円
(税引前利益2億3879万円)	

ウ 平成9年度（平成9年4月1日乃至平成10年3月31日）

賃料収入	4億5807万円（ 15億6705万円）
------	----------------------

駐車場賃料収入	4 4 7 6 万円 (	7 6 5 6 万円)
共益費	2 億 4 2 2 9 万円 (	3 億 2 6 2 5 万円)
支払利息	6 億 6 9 8 8 万円 (	9 億 1 9 2 7 万円)
信託配当	0 円 (	1 億 9 7 7 4 万円)
借入金残高	2 3 6 億 2 7 7 0 万円 (1 3 3 億 2 5 4 7 万円)	
信託報酬	7 9 6 万円 (	4 1 1 8 万円)
信託欠損金	7 億 2 7 1 8 万円	
(税引前利益 4 億 3 0 8 0 万円)		

(6) 受託行からの報告等

開業直後の収支状況は、前記の数字を見ても深刻なものであったことは明らかであり、以下のとおり、交通局と受託行との間の当時のやりとりからしても、交通局と受託行は、事態が深刻なものであると認識していたことがうかがわれる。

ア 平成8年8月12日付交通局の受託行宛ての「オスカードリームの経営状況等について」と題する書面

同書面は、平成7年度の決算状況が明らかになったことに伴い、交通局が受託行に対し、主として、信託配当の確保についての受託行の見解と決意につき、回答を求めたものである。

イ 平成8年9月9日付受託行の交通局宛ての「オスカードリームの経営状況等について」と題する書面

同書面は、前記アの書面に対する受託行の交通局宛ての回答である。同書面には、「平成7年度の経営実態から判断し、厳しい決算が当分続くことが予想され、受託者といたしましても、再度事業の再構築をすべく、改善項目についてできるものから対策を講じ、経営状況の改善に最大限の努力をおこなう予定です。今後、企業業績の回復、景気の拡大等により経済成長が継続すれば、地価の下落が終息し、テナント賃料も底打ちし、上昇に転ずることが

予想されます。この場合は、本件信託事業の黒字化も可能であると思われます。ただ、現在のような厳しい経済状態が今後とも続くようであれば、つなぎ資金が膨らみ、債務の増大が続くことになり、委託者の何らの財政支援、並びに協力を仰がなければ、本件事業の達成が極めて困難な状況となることをご理解ください。」と記載されている。

ウ 平成10年9月21日付交通局の受託行宛て「当局住之江用地土地信託事業について」と題する書面

同書面には、「平成9年度決算等の報告を受けておりますが、事業収支については依然として大変厳しい状況が続いています。」「開業後、毎年欠損金が生じていることや、事業収入等で借入金の返済ができないことで、「つなぎ資金」として新たな借入れが必要となり…」「本来、信託事業は長期的な視野に立ち、事態の推移を見守るべきものですが、今後も事業収支の改善がなされず、現在のような状況が続けば、将来的には、予想信託配当が確保できないばかりか、信託期間中に危機的状況に陥り、当局が累積債務の負担を強いられるのではないかと懸念しております。」と記載されている。

エ 平成11年9月20日付交通局の受託行宛て「住之江用地土地信託事業の経営改善計画の策定について（要請）」と題する書面

同書面には、「平成10年度末決算において約28億円の累積欠損が生じており、現状のまま推移すると信託期間中に危機的状態に陥り、事業の存続をも懸念されるところであります。」「下記の条件に従って収支改善計画を提出されるようお願いいたします…1 平成12年度から5か年の収支計画とすること 2 健全且つ実現性の高い計画とすること…」と記載され、交通局が受託行に対して経営改善対策の措置を求めている（なお、当該5か年計画につき、当外部監察チームは、交通局に対し、提出を求めたが、交通局には保管されていないとのことであった。）。

(7) 平成11年度包括外部監査等の第三者の意見

契約当事者である交通局や受託行以外の第三者の本件信託事業に対する意見は、次のとおりである。株式会社都市未来総合研究所（以下「都市未来総合研究所」という。）の意見においては、自助努力による改善は望めない旨が明記され、監査人の意見は、5年後の単年度収支黒字を達成できない事態に備えて、事前に対策を検討することを求めるものであった。どちらの意見も、本件信託事業の収支が厳しいものであると指摘している。

ア 平成11年1月29日付都市未来総合研究所の受託行宛ての「オスカードリーム事業改善方針基礎調査」と題する書面

同書面では、オスカードリームにつき、「想定賃料が平均採算賃料よりも、小さいと推定されることから、当該事業において採算をとることは極めて難しいといえるが、その中で、現テナントに替わる業態候補を想定し、経営の改善策を検討した。さらに、売却までを含めた検討もおこなった。しかし、先にも述べたように、どれも抜本的な改善策とはなり得ない状況にある。当該事業の採算化には、不動産市場が活性化し、地価上昇を背景とする賃料の上昇と景気回復による消費額の拡大といった外部環境の好転に期待をかけるしかない状況にある。」と分析されている。なお、同書面は、交通局にて供覧されている。

イ 平成11年度包括外部監査の結果

平成12年3月31日付の包括外部監査報告書において、事業計画時点の問題点として、交通局による事業採算性の評価が十分でなかった面があると指摘され、事業開始後の問題点として、損益状況の認識が甘く、受託者の事業運営状況の的確な把握及び収益改善に積極的に取り組んでこなかった面があると指摘されている。なお、同報告書には、次の記載がある。

記

- ・「入居率は、概ね当初計画の予定どおりであるが賃貸収入は当初計画の3分

の1程度となっている。」

- ・「事業計画では、年間約2億円の借入金の返済が予定されていたが、収支の状況が悪く借入金の返済が進んでいないばかりでなく、運転資金不足をうめるため逆に借入金が増加している。」
- ・「土地信託事業は…積極的な改善が行われず、現在の状態が引き続けば多大な損失が発生すると予測される…オスカードリームについては事業開始から既に、5年近くが経過しているにもかかわらず、この間に信託事業者から事業計画の見直しといった根本的な改善案の提示は行われてこなかった。」
- ・「平成12年から5年後に単年度収支黒字を目標としているが、その実現のためには、每期単年度収支黒字に向けた改善状況の進捗管理が必要である。また、5年後の目標が未達成の場合における取組方針もあらかじめ検討しておくことも必要と考えられる。」

(8) 5か年計画が実施された頃の収支状況（平成12年度から平成16年度）

5か年計画が記載された書面を確認することはできなかったが、前記包括外部監査報告書の記載を見るに、平成12年度から平成16年度までの期間が想定されていたようである。この期間の各年度の収支状況は、次のとおりである（千円以下切捨。なお、括弧内の数字は、当初の受託行の見積金額である。）。

なお、平成15年度は、形式的には信託欠損金が発生しておらず、単年度黒字が達成されてはいるものの、これは特別利益によるものである。

記

ア 平成12年度（平成12年4月1日乃至平成13年3月31日）

賃料収入	4億5708万円（	17億7076万円）
駐車場賃料収入	4189万円（	8421万円）
共益費	2億2084万円（	3億5651万円）
支払利息	5億8990万円（	8億6682万円）
信託配当	0円（	3億8875万円）

借入金残高	2 5 5 億 5 3 4 3 万円 (1 2 5 億 2 3 7 6 万円)
信託報酬	9 8 2 万円 (4 6 4 9 万円)
信託欠損金	5 億 1 4 6 1 万円
	(税引前利益 6 億 7 4 2 5 万円)

イ 平成13年度 (平成13年4月1日乃至平成14年3月31日)

賃料収入	4 億 5 7 6 8 万円 (1 7 億 7 0 7 6 万円)
駐車場賃料収入	4 0 1 1 万円 (8 4 2 1 万円)
共益費	2 億 2 4 5 7 万円 (3 億 6 7 2 0 万円)
支払利息	4 億 7 2 4 7 万円 (8 億 4 6 8 4 万円)
信託配当	0 円 (3 億 8 7 6 8 万円)
借入金残高	2 5 9 億 1 8 8 6 万円 (1 2 2 億 1 8 2 7 万円)
信託報酬	1 0 1 6 万円 (4 6 4 9 万円)
信託欠損金	3 億 4 1 1 1 万円
	(税引前利益 6 億 9 3 1 7 万円)

ウ 平成14年度 (平成14年4月1日乃至平成15年3月31日)

賃料収入	4 億 4 8 8 7 万円 (1 7 億 7 0 7 6 万円)
駐車場賃料収入	3 8 1 5 万円 (8 4 2 1 万円)
共益費	2 億 1 7 3 5 万円 (3 億 7 8 2 2 万円)
支払利息	4 億 4 9 8 0 万円 (8 億 2 5 4 5 万円)
信託配当	0 円 (3 億 8 6 5 6 万円)
借入金残高	2 6 9 億 9 1 7 8 万円 (1 1 8 億 9 1 3 9 万円)
信託報酬	8 8 0 万円 (4 6 4 9 万円)
信託欠損金	9 億 1 5 3 3 万円
	(税引前利益 7 億 1 3 4 3 万円)

エ 平成15年度（平成15年4月1日乃至平成16年3月31日）

賃料収入	3億4154万円（ 20億0096万円）
駐車場賃料収入	3095万円（ 8421万円）
共益費	1億8056万円（ 3億8956万円）
支払利息	1億4536万円（ 8億0257万円）
信託配当	0円（ 6億1074万円）
借入金残高	269億9178万円（115億4164万円）
信託報酬	873万円（ 5228万円）
信託利益金	3077万円

（税引前利益9億6050万円）

オ 平成16年度（平成16年4月1日乃至平成17年3月31日）

賃料収入	2億9326万円（ 20億0096万円）
駐車場賃料収入	2499万円（ 9263万円）
共益費	1億5914万円（ 4億0125万円）
支払利息	1億4518万円（ 7億7809万円）
信託配当	0円（ 6億0275万円）
借入金残高	271億7178万円（111億6740万円）
信託報酬	658万円（ 5248万円）
信託利益金	7054万円

（税引前利益9億7699万円）

(9) 平成15年度及び平成16年度の収支状況

平成15年度の収支において約3000万円、平成16年度の収支において約7000万円の黒字となったものの、これらは、和光電気株式会社（以下「和光電気」という。）からの賃料相当損害金等約5600万円（平成15年度）、

和光電気との和解による解約違約金等約2億2600万円（平成16年度）の各特別利益によるものに過ぎない。当時の本業である賃料収入は、4億4887万円（平成14年度）、3億4154万円（平成15年度）、2億9326万円（平成16年度）と年度を負う毎に減少傾向にあった。本業では、実質赤字の状態であり、収入の減少に歯止めがかからない状況であった。

交通局は、核テナントの1つであった和光電気が平成15年6月に撤退したことや、同じく核テナントの1つである株式会社住之江ホテル阪神（以下「ホテル阪神」という。）の業績不振が続いていたので、平成16年7月1日、受託行に対し、ホテル部分について、ケアホテル等への用途転換等の実現性の検証等を行うため、外部専門家のコンサルティングを受けるよう指示した。その後、平成16年10月13日付で株式会社プラザプロダクトが受託行に対して最終報告書を提出した。同報告書は、オスカードリームのホテル部分でリハビリホテルや有料老人ホームを運営する等し、「オスカードリームの有効な再活性化事業としては『利用しやすい高齢者のための複合施設』をメインに据えて構築することが有効と考えます。」と結論づけている。

(10) 住之江用地土地信託事業協議会

平成13年5月11日から平成18年6月16日までの期間において、住之江用地土地信託事業協議会が開催されている（議事録（その一部しか残っていない）によると、開催回数は合計22回にわたる。）。

同協議会は、受託行の関係者及び交通局の関係者が出席する形で、不定期に開催され、その時々に応じて、本件信託事業において、特別養護老人ホーム等の福祉施設を運営すること、住之江区役所を移転させること、日本政策投資銀行に対する繰り上げ弁済を実施すること等について協議が行われている。

同協議会が開催されることとなった経緯を確定することはできなかったが、第1回の議事録には、交通局側の発言要旨として「事業の大きなフレームをどうするのか、忌憚なく大胆に議論し、その中で当面の課題について、どうするのかを

考えたい。」と記載されており、また、前記協議内容からすると、同協議会は、赤字が継続する本件信託事業につき、交通局と受託行が協力して打開策を模索するために開催されることになったようである。以下は、協議会の議事録の一部の抜粋である。なお、記載の「特金」とは、特定金銭信託を指し、その実質は、交通局が信託銀行との間で特定金銭信託を行い、信託銀行に信託された金員が本件信託事業へ融資されるというものである。

記

ア 第5回（平成13年10月30日開催）

- ・「オスカードリームについて不良債権問題の絡みで金融庁から問い合わせもあるが、今後も委託者と協議していきたい（安田）。」
- ・「政策投資銀行については11月前後にアプローチする（当局）。」

イ 第8回（平成14年2月20日開催）

（当局）

- ・「特金について経理に確認したが、基金の資金運用（40億位）ならば予算は通さなくてよい。」
- ・「元本補償であれば実施可能。」
- ・「特金に一般的に補償はないだろうが、特例でできないか。」

（安田）

- ・「特金は元本補償できない。契約で補償を付けるのは無理。信託の負債は、結果的に大阪市に行くのだから、それで説明できるのではないか。」

(11) 4つのシナリオ

平成17年10月28日、交通局は、受託行に対し、①借入金の解消及び大規模修繕等を前提とした長期的な改善策を平成17年12月末日までに策定し、ホテル阪神撤退後の後継テナントと早急に契約を締結し、低層階について平成17年12月にはリニューアルオープンする等し、本件信託事業につき抜本的改善策を早急に講じるよう求めた。この求めに対し、受託行は、平成18

年1月12日、長期事業収支予測を提出した。同収支予測においては、①賃料上昇予測、②金利上昇予測、③10億円の追加特金と受託行からの借入金金利見直し、④大規模修繕の実施の各変動要因を組み合わせ、4つのシナリオ（①から④）によって、信託終了時までの収支予測が行われているが、そのうち最も楽観的なシナリオによっても、信託契約終了時において264億8000万円の借入金が残存すると予測されていた。

交通局は、受託行に対し、平成18年1月25日、前記1月12日の収支予測が借入金解消に遠く及ばないものであると指摘し、同年2月末日までに、より効果のある抜本的な改善策を再検討するよう求めた。この求めに対し、受託行は、平成18年2月28日、修正した長期事業収支予測を提出したが、最も楽観的なシナリオによっても、信託契約終了時において残存する借入金が266億4600万円であるとされ、修正前のものより、事業収支が悪化する予測がされていた。

同長期事業収支予測に関し、さらに、交通局と受託行との間で、複数回やりとりがされているが、最終的には、最も起こり得るものとして、信託契約終了時に約295億円の借入金が残存することが予測されていた。

(12) 弁護士への継続相談

平成17年12月6日以降、交通局は、弁護士に継続相談を行ってきた。この中では、受託行の善管注意義務違反等の責任追及の方策や信託財産の売却等が検討されるとともに、受託行に対する調停申立てや訴訟提起等、交通局が採りうる法的手続につき、法律構成を含め、具体的に検討されている。

当外部監察チームが、担当課から提出を受けた取りまとめメモは、第1回分（平成17年12月6日）から第12回分（平成18年4月21日）までのものであったが、この中には、下記の記載が認められ、交通局が信託配当を受けることができなかったことを趣旨に掲げる法律構成が検討され、実際にも、交通局の平成19年3月の調停申立や平成20年5月の訴訟提起の申立ないし請求の趣旨が平成17年度末までに支払うと約定した約36億円の事業配当金を

求める内容となっていることからすると、当該継続相談がもとになって、交通局が調停申立や訴訟提起に至ったものと推察される。

記

ア 第3回（平成17年12月19日開催）に関するメモには、交通局職員が「平成11年の5か年計画については、一度受け取ったが内容的に実現不可能なものだったので返却し、再提出を求めた。しかし、以降提出されていない。なお、返却及び再提出依頼についての文章は残っていない。」と発言した記載がある。

イ 第4回（平成17年12月27日開催）に関するメモには、交通局職員が「信託を終了しても収入は見込めず、大規模修繕費等も必要になるので、ビルを手放すかどうか検討したい。」と発言した記載がある。

ウ 第5回（平成18年1月20日開催）に関するメモには、交通局職員が「本市としては、全信託事業トータルでペイできたらよいという考えがある（経営企画室）とも聞いているが、まだはっきりとはわからない。」と発言した記載がある。

エ 第7回（平成18年2月9日開催）に関するメモには、弁護士が「交通局が受けた被害としては、(1)信託配当金を受けることができないこと、(2)借入金が増加し、信託終了時に求償される恐れがあることが考えられ、(1)のみの請求か、(2)のみか、あるいは(1)(2)合計かによって、理論構成が変わってくる。(1)の信託配当金を請求するのであれば、配当金を受けることが努力目標ではなく拘束力があることの証明、信託銀行の過失責任（善管注意義務違反）、及び信託契約を継続しながら争うのか否か（契約解除すると借入金を求償される可能性がある）の3点がポイントになる。(2)の借入金の求償放棄をもとめるのであれば、信託業務をおこなうにあたり交通局に被害（借入金の増加）を与えない義務があったことの証明、信託銀行の善管注意義務違反、信託契約を解除しなければ争うことができないのか否か（現時点で多額の借入金が

残ることが明確にできるのか否か)の3点がポイントになる。」と発言した記載がある。

2 交通局職員からのヒアリング

信託事業の根幹に関わる借入金は、前記収支状況のとおり、増加の一途を辿ったが、これに対する法律面からの抜本的対処の検討は、平成17年12月から始まった弁護士との継続相談が起点であったようである。この時点までに、例えば、前記の平成11年の都市未来総合研究所の指摘や平成12年の包括外部監査報告書の指摘は、担当課にとっては起点とはならなかったようである。

当外部監察チームが当時の担当課職員に対して行ったヒアリングの内容を以下に記載する。なお、ヒアリングの対象者については、内部情報の告知や機密資料の提示を伴うこともあるため、守秘義務保持の観点から、在職者を中心に抽出した。

(1) 平成10年度から平成11年度まで担当課に在任した^{職員a}からのヒアリング内容は、次のようなものである。

- ・担当課では、オスカードリームその他、フェスティバルゲートも扱っていた。当時、オスカードリームの収支状況は悪かったが、これよりもフェスティバルゲートの警備費問題の方が注視されていたように思う。
- ・当時の収支状況のままであれば、信託事業が抱える借入金を返済できないが、これ以上の借入金を増やさないように、とりあえずは、収支均衡を目指していた。

(2) 平成12年度から平成13年度まで担当課に在任した^{職員b}からのヒアリング内容は、次のようなものである。

- ・当時、単年度黒字を目指していた。単年度黒字を実現した後のこと、すなわち、その時点で残存する借入金の処理については、具体的な対処法を考えてはいなかった。
- ・受託行に対し、金利の引き下げ等を求めていたが、受託行に対する法的手段を検

討することはなかった。

(3) 平成14年度から平成17年度まで担当課に在任した^{職員c}からのヒアリング内容は、次のようなものである。

- ・黒字化への道筋として、受託行が提案したのが、交通局と信託銀行との特定金銭信託契約の締結によるオスカードリームへの50億円の投入であり、実際、この提案に従い、50億円の投入が実現した。
- ・平成15年度において、黒字化を達成したものの、借入金が増えない状態になったにすぎず、借入金を返済できる状態には至らなかった。

(4) 平成14年度から平成15年度に担当課に在任した^{職員d}からのヒアリング内容は、次のようなものである。

- ・建築士の資格を有しており、主に技術面を担当していた。
- ・財務資料を見ていたが、財務に詳しくはないため、赤字か黒字かという程度でしか把握していなかった。配当がなく、業績が悪かったのは知っている。
- ・担当課としては、経費削減、管理費削減に取り組もうとしていた。

(5) 平成17年度から平成19年度まで担当課に在任した^{職員e}からのヒアリング内容は、次のようなものである。

- ・受託行の事業運営を見るに、真剣さが足りないと感じていた。交通局は、受託行に対して、空きテナントを埋めて欲しいと要望するも埋めてもらえず、努力する姿勢が感じられなかった。
- ・受託行に対し、収支改善を求めたところ、受託行からは事業収支予測の資料が提出された。これを専門家に分析してもらったところ、記載内容は、十分なものではないとのことであった。そこで、受託行に対して、責任追及する旨を記載した書面を提出したと記憶している。これに対し、受託行は、信託財産の借入金を立替金処理する方法で対抗してきた。
- ・当時、フェスティバルゲートの信託事業において、交通局は、多額の負債を負担することになり、当該事業は、交通局が受託行に負けた事案であると認識してい

た。担当課は、オスカードリームにおいては、フェスティバルゲートの事案とは異なった考察を行い、受託行に勝てないかどうか探ることにし、法律事務所と顧問契約を結び、継続相談を開始した。

(6) 平成17年度から平成19年度まで担当課に在任した職員fからのヒアリング内容は、次のようなものである。

- ・平成17年当時、メインテナントであるホテル阪神が撤退することになり、受託行に対して、経営改善策を提出するよう求めた。信託事業は、多額の負債を抱えていたが、受託行は、責任を持って対処するとのことであった。ところが、後日、受託行から経営改善策が提出されたが、その内容は、さらに負債が膨らむ内容になっていた。

3 当外部監察チームの意見

(1) 交通局の受託行に対する信頼の揺らぎ

信託とは、委託者がその財産の管理・運用につき、専門家である受託者を信じて、これに託する制度であり、委託者の受託者に対する信頼が前提となっている。本件信託事業において、契約の締結の当時においては、交通局の受託行に対する信頼が根底にあり、これに基づいて、本件信託事業が推し進められたといえる。

平成3年3月の本件信託契約締結以降、平成4年5月に信託施設の建設が着手され、平成7年3月にオスカードリームが開業するという経緯を辿り、開業以降、受託行から交通局には、本件信託事業の収支状況が報告されている。例えば、開業から間もない平成8年8月、交通局は、受託行の収支状況の報告に対し、信託配当の確保についての受託行の見解と決意につき、回答を求めたが、これに対する受託行の回答は、交通局の本件信託事業に対する財政支援を示唆するものであった。また、交通局は、受託行に対し、平成10年9月21日付の書面にて「当局が累積債務の負担を強いられるのではないかと懸念しております。」等と本件

信託事業の将来に危機感を示していたことがうかがわれる。実際、平成7年度から平成9年度までの収支状況を見ても、本件信託事業の中心である賃貸事業の収入は、7億円程度であり、受託行の予想額（17億円から19億円）を大きく下回っていたほか、各年度とも、約6億円から約7億円の支払利息を計上し、約5億円から約8億円の信託欠損金を計上する事態に陥っていた。収支状況の数字だけを追っても、当時がいわゆるバブル経済崩壊の影響を受けていたからとはいえども、交通局の受託行に対する信頼は大きく揺らいでいたはずである。

(2) 転機となりえた事情

交通局が受託行に対して懸念を示した平成10年当時、交通局の関心事である信託配当が得られていないばかりか、交通局は、客観的に見ても将来の信託終了時点において多額の累積債務を負担する危機に直面していた。これ以降も、信託配当が得られないことには変わりがなく、多額の累積債務を負担する危機から免れたわけではなかった。このような状況に至れば、受託行による信託事業の継続に疑義が生じるのは当然であり、実際、交通局は、平成11年にも、事業の存続が懸念される旨を受託行に伝えている。本来、疑義が生じたのであれば、契約当事者が誠実に折衝を重ねることでその疑義の解消を目指し、仮に疑義がなくとも累積債務の解消を念頭に置き、土地信託事業の健全化を図る途を折衝の中で探るべきである。そして、折衝によっては期待する解決を見込めないと判断すれば、種々の法的手続を念頭に置き、受託行の善管注意義務違反の追及や土地信託契約の解除等の法律構成のほか、各手続の有利な点や不利な点、各手続をとった場合の勝算の有無やその大小、これに伴う交通局が支払う代償等を勘案し、折衝の段階から次の段階に進めるか否かを決断すべきである。

この決断に関して、交通局には、本件信託事業を進める中で次のような転機があったことを指摘する。

ア 都市未来総合研究所の指摘

都市未来総合研究所による報告書が作成されたのは、平成11年1月29日

である。同研究所は、オスカードリームの事業改善の可能性を調査するべく、収支改善のためのテナント候補の想定を行い、さらには、当該施設を売却する検討まで行ったものであるが、結局のところ、「当該事業の採算化には、不動産市場が活性化し、地価上昇を背景とする賃料の上昇と景気回復による消費額の拡大といった外部環境の好転に期待をかけるしかない状況にある。」と結論づけている。

同報告書が作成された当該年度から過去3年（平成7年度から平成9年度）を遡ると、賃貸事業収入は7億円程度であり、受託行の予想額（17億円から19億円）を大きく下回っていたほか、約5億円から約8億円の信託欠損金を計上する事態に陥っていたのは前記のとおりである。同報告書の結論と照らし合わせると、今後も収支状況が改善しないことを予想でき、現実においても、平成12年度から平成14年度の収支状況を見ても、賃貸事業収入は変わらず7億円程度であり、受託行の予想額（約22億円）を更に大きく下回ったほか、各年度とも約3億円から約9億円の信託欠損金を計上する状況であった。

イ 包括外部監査報告書の指摘

平成12年3月31日付の包括外部監査報告書の中で、包括外部監査人は、本件信託事業につき、「入居率は、概ね当初計画の予定どおりであるが賃貸収入は当初計画の3分の1程度となっている。」「事業計画では、年間約2億円の借入金の返済が予定されていたが、収支の状況が悪く借入金の返済が進んでいないばかりでなく、運転資金不足をうめるため逆に借入金が増加している。」と現状を分析するだけでなく、「平成12年から5年後に単年度収支黒字を目標としているが、その実現のためには、毎期単年度収支黒字に向けた改善状況の進捗管理が必要である。また、5年後の目標が未達成の場合における取組方針もあらかじめ検討しておくことも必要と考えられる。」と予めに建設的な解決策を検討するように指摘していたのは、前記のとおり

である。

実際のところ、本件信託事業は、平成15年度には単年度黒字を達成したが、これは、特別利益の計上による見かけだけの黒字であるのは前記のとおりである。実質は、単年度黒字からはほど遠いものであった。

ウ いわゆる「5か年計画」

包括外部監査報告書中の「平成12年から5年後に単年度黒字」との記載は、受託行が交通局に提出したとされるいわゆる5か年計画のことと推察される。当外部監察チームは、当該5か年計画を確認することができなかったが、前記(12)アのとおり、仮に交通局が弁護士に説明したとおり、提出を受けた内容が実現不可能なものであり、これを受託行に返却し、その後に再提出を受けていないとすれば、交通局としては、自身の要求する水準での収支計画を専門家である受託行が提案できないこと、すなわち、交通局が要求する水準での信託事業の継続が不可能であることを認識しうる状況にあったといえる。

(3) 小括

都市未来総合研究所作成の報告書の指摘とその当時の本件信託事業の収支状況を参照すれば、交通局が巨額の債務を負担する危機にあったことは明らかである。また、翌年度に作成された包括外部監査報告書の内容とその当時の収支状況を参照しても、交通局が同様の危機に瀕していたことは明らかである。平成10年度、平成11年度において、これら第三者からの指摘が交通局にとって、大きな転機となりえたが、この当時の資料を見ても、交通局がこれら指摘や収支状況を大きな転機ととらえていたとはうかがえず、受託行に対して収支状況改善のために働き掛けていたことを除いては、その時点で交通局が採りうる法的手続の種類やその場合の法律構成等、抜本的な解決策を模索した形跡は認められなかった。特に、包括外部監査報告書には「平成12年から5年後に単年度収支黒字を目標としているが、その実現のためには、每期単年度収支黒

字に向けた改善状況の進捗管理が必要である。また、5年後の目標が未達成の場合における取組方針もあらかじめ検討しておくことも必要と考えられる。」と、平成12年度以降の収支状況に機敏に対応できるように、事前に解決策を検討しておくよう指摘されていたにもかかわらず、解決策を模索した形跡は認められなかった。実際、交通局が解決策の模索を始めたのは、包括外部監査報告書が作成された平成12年3月から5年が経過した平成17年12月になってからである。

前記のとおり、平成17年12月からの弁護士への継続相談を通して、交通局が採りうる法的手続（調停申立や訴訟提起）やその際の法律構成（信託契約の解除等）が多面的に検討され、実際にも交通局は、平成19年3月に調停を申し立てている。このような解決策の模索を平成10年や平成11年当時に行いえなかった否か、当外部監察チームの調査の限りでは、障害となるものは認められなかった。交通局としては、包括外部監査報告書の指摘等、大きな転機となりうる事象を何度か経てきたにもかかわらず、結果的に受託行との折衝の段階から次の段階に進めるか否かの決断に至らなかった。決断の時期を早めていけば、本件信託事業の結末が現在のものとは違った形になった可能性は否定できない。

第3 オークの事業運営

1 オークの事業運営等に関する事実関係

(1) 計画提案競技

大阪市は、昭和42年、「大阪市総合計画の基本構想」を策定し、大阪市港区所在の弁天町駅（JR及び市営地下鉄）隣接地区（以下「弁天町地区」といい、うちオークに係る土地信託事業の対象土地を「弁天町信託土地」という。）を大阪市における副都心と位置づけ、弁天町地区の開発を模索していた。

しかるところ、昭和61年5月に地方自治法が改正され、地方公共団体の公有

地についても信託制度を利用することが可能となったことから、大阪市は、公有地信託の手法により、弁天町地区を開発することとした。

そこで、大阪市は、昭和61年11月、有識者2名、学識経験者4名及び関係局長5名で構成される港区弁天町駅前市有地開発プロジェクト土地信託事業計画提案競技審査委員会（以下「弁天町審査委員会」という。）を発足させた上、同年12月、弁天町地区を対象とした土地信託事業計画提案競技を実施し、信託事業の計画案を募集した。

同募集に対しては、大和銀行（現りそな銀行）、三井信託銀行（現三井住友信託銀行）、三菱信託銀行（現三菱UFJ信託銀行）の3行からなる連合体（以下「3行連合体」という。）や住友信託銀行（現三井住友信託銀行）等が応募し、それぞれの計画案を提出した。

弁天町審査委員会は、応募された各提案を審議した結果、昭和62年6月、3行連合体及び住友信託の2案を優秀提案に選定するとともに、2案それぞれの提案者各行が協力し共同して事業に取り組むことを望む旨の意見を付した。

そこで、大阪市は、かかる審査結果及び意見を踏まえ、3行連合体及び住友信託に対し、共同受託の可否について打診を行った。かかる打診を受け、3行連合体及び住友信託は、協議した結果、共同受託することとし、昭和62年10月、共同受託に関する協定を締結し、その後、大阪市に対し、4行共同による事業計画書及び施設計画書を提出した。

(2) 当初の事業計画

大和銀行、三井信託、三菱信託及び住友信託の4行（以下、本項において「受託行」という。）による事業計画及び施設計画の内容は、概略、以下のようのものであった。

ア 事業の区分け

弁天町信託土地を管理運用型ゾーン（以下「Aゾーン」という。）と処分型ゾーン（以下「Bゾーン」という。）に区分けする。

Aゾーンには、銀行、店舗及びホテル等の商業施設、オフィス並びに賃貸住宅として賃貸することを目的として、A－1棟、A－2棟、A－3棟（特にA－3棟はアミューズメント施設を予定する。）その他アトリウムやデッキ等の施設を建設する。

Bゾーンには、分譲することを目的として、B－1棟を建設する。

イ 工事工程

A－3棟建設工事を1期工事、A－1棟、A－2棟、アトリウム棟及びB－1棟建設工事を2期工事と区分する。1期工事及び2期工事ともに、昭和62年11月ころから基本設計、実施設計に着手する。1期工事については、工期20か月（昭和63年8月着工、平成2年3月ころ竣工）を予定し、その工事費としては82億9900万円を見込む。2期工事については、工期38か月（平成元年3月ころ着工、平成4年4月竣工）を予定し、その工事費としては480億0100万円（A－1棟、A－2棟及びアトリウム棟につき352億2800万円、B－1棟につき127億7300万円）を見込む。

ウ 資金収支計画

(a) 資金の使途

支出項目	金額(円)
工事費	56,300,000,000
公租公課	2,661,027,000
建設期間中金利	3,493,769,000
その他経費	2,216,000,000
合計	64,670,796,000

(b) 資金の調達

調達項目	金額(円)
借入金	48,794,764,000
敷金	4,415,466,000
分譲売上金	7,241,996,000
処分型施設による処分余剰金	4,218,570,000
合計	64,670,796,000

エ 事業収支見積り

昭和62年乃至同92年（平成29年）の信託期間中の収支見積りは、別紙（事業計画書記載の収支見積り表）記載のとおり、Aゾーンにおける管理運用型事業により、累計1352億5483万円の賃料等の収入により全ての支出を賄うとともに、借入金を完済し、かつ、大阪市に対し、累計272億6648万9000円の信託配当を交付する。

なお、Bゾーンにおける処分型事業により、42億1857万円の処分剰余金を見込み、これを前記管理運用型事業に投入する。

(3) 土地信託契約の締結

大阪市と受託行との間において、昭和63年3月29日、大阪市を委託者兼受益者、受託行を共同受託者、信託期間を同日乃至昭和93年（平成30年）3月28日として、土地信託契約（以下、本項において「本件信託契約」といい、本件信託契約による土地信託事業を「本件信託事業」という。）が締結された。

なお、本件信託契約の締結に当たっては、昭和62年12月18日に市長決裁を、同月28日に大阪市議会の議決をそれぞれ経ている。

(4) 追加工事の実施（総事業費の増加）

ア 2期工事に関する追加工事

2期工事については、指名競争入札が実施され、清水建設株式会社、株式

会社長谷工コーポレーション、株式会社鴻池組の建設共同企業体が５９５億円で落札し、平成１年９月１１日、受託行は、同建設共同企業体と同額の請負契約を締結した。当初の事業計画では、２期工事の工事費用として４６２億円が見込まれていたことと対比すると、同落札額は、約１３３億円も超過している。

２期工事は、平成１年９月２２日に着工されたが、その後、受託行からは、追加工事に関して、次のような協議願が順次に提出され、これだけを見ても、２期工事に関連する追加工事費用は、約８３億円に及んでいることが分かる。

記

(a) 平成３年８月１９日 受託行の大阪市宛て協議願

当初の事業計画時よりも、住宅部分・オフィス部分については、購入者のニーズも多様化、高級化してきたため、それに合致した物件とするため仕様変更が必要となる等との理由により、受託行は、大阪市に対し、同協議願の中で、工事費として合計約２８億円の増額を求めている。

(b) 平成４年４月１日 受託行の大阪市宛て協議願

商業ゾーンについて、公募に先立ち、業種、店舗規模等の検討を行った結果、賃貸面積の増床等を行う必要がある等の理由により、受託行は、大阪市に対し、同協議願の中で、工事費として合計約２８億円の増額を求めている。

(c) 平成４年６月２１日 受託行の大阪市宛て協議願

大阪市内の他のオフィスのグレードアップがめざましい現状、他のビルとのさらなる差別化を図り、より優良な企業の誘致を進めるために仕様をアップする必要がある等の理由により、受託行は、大阪市に対し、同協議願の中で、工事費として合計約２４億円の増加を求めている。

(d) 平成４年１１月２日 受託行の大阪市宛て協議願

区画変更のため新たに防火設備を設置する必要がある等の理由により、

受託行は、大阪市に対し、同協議願の中で、工事費として合計約3億円の増加を求めている。

イ 2期工事以降の受託行の大阪市宛ての報告書

他方、2期工事が着工されて以降、受託行は、大阪市に対し、次のような報告書を提出している。

記

(a) 平成3年5月 受託行の大阪市宛て報告書

同報告書には「追加工事費等で大幅なコストの増加が見込まれます。コストアップは事業推進上必要不可欠なものばかりであり、これらを折り込んで事業収支の見直しを行いました。」と記載され、総事業費は、当初計画の646億7000万円から325億0300万円を上乗せした971億7300万円と計画されている。

(b) 平成5年度事業計画書

同計画書には、「本プロジェクトにおける総所要資金は、平成3年5月の事業計画中間報告に沿って見直し額の範囲に収まるよう努め、事業推進して参りました。その結果、本プロジェクトの総所要資金は、約1027億円となります。」と記載され、総事業費は、当初計画の646億7000万円から380億5900万円を上乗せした1027億2900万円と計画されている。結局、当初の事業計画の時点の総事業費は、646億円であったが、最終的には、約1027億円となった。この主因は、①工事費用の高騰と②高級化に仕様を変更したことにあるようである。

(5) 開業直後の収支状況

平成5年3月に、オークが開業した。

開業直後の収支状況は以下のとおりである。借入金残高の金額に着目すると、想定額を350億円前後上回っていることが分かる。なお、分譲マンション・分譲オフィスの売上については、当初の計画においては、平成4年5月に完売