

住民監査請求（IR事業用地借地権設定契約締結差止2）について（概要）

大阪市監査委員は、次のとおり、令和5年1月16日に提出された住民監査請求について監査を実施し、同年3月15日に請求人（本市の住民であることが確認できた95人）に通知しました。（同年同月14日決定）

また、請求書に記載された住所及び氏名に基づき住民票の照会を行ったが、大阪市の住民であることが確認できなかった1人については、その旨通知しました。（却下、同年同月14日決定）

なお、令和4年5月11日提出の住民監査請求書によって、既に本件契約について契約締結の差止めを求める監査請求を行っている1人については、住民監査請求の対象とならない旨通知しました。（却下、同年1月26日決定）

1 請求の要旨

- （1）地方自治法242条1項の規定により、大阪市長又は大阪港湾局長その他の大阪市の職員による、事業用定期借地権設定契約の締結の差止めその他の必要な措置を講ずることを求める。
- （2）地方自治法242条4項の規定により、本件借地権設定契約の締結の停止の勧告を求める。

2 監査委員の判断の要旨（合議不調）

住民監査請求に基づく監査及び勧告についての決定は、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、本件請求について監査を実施したが、当該請求の理由の有無等について、協議によっても監査委員の合議が調わなかった。

参考に、監査委員の見解を以下に記載する。

なお、検討の枠組み及び前提となる事実関係の相当部分について、監査委員の間で見解の一致がみられたため、以下では、（1）に判断中監査委員の見解が一致した部分を記載し、見解が分かれた部分について、（2）に本件請求には理由がないので棄却すべきとする見解、（3）に本件請求には理由があるので措置を勧告すべきとする見解をそれぞれ記載する。

（1）判断中監査委員の見解が一致した部分

ア 本件に係る不動産鑑定評価について

（ア）鑑定結果の一致について

本件に係る不動産鑑定評価では、当初依頼した4社中3社、また再鑑定を依頼した3社中2社の鑑定結果は、1平方メートル当たりの土地の基礎価格、期待利回りが一致する結果となっている。

このような一致が不動産鑑定評価においてどの程度稀有な現象であるのか、監査委員は正確な情報を有するものではないが、意思の連絡等なしにこれらが一致したというのは不自然との印象を受けることは否定できない。

また、今回関係人調査に協力のあった3社の不動産鑑定業者、これらは当初の鑑定結果が一致した3社であるが、このうち2社は他に本市が発注している不動産鑑定業者を知っていたと答えており、そのうちの1社は本市担当者から聞いたと回答している。この点、監査対象所属は否定するが、不動産鑑定業者が本来知りうるはずのない他の受注業者を知っているとすれば、本市職員から聞いたとみるのが自然であり、不動産鑑定業者の回答により信憑性があると考えられる。そして、本市職員が、依頼先の不動産鑑定業者に、同社の鑑定作業に不要な他の受注業者を伝えたのだとすれば、業者間での調整等を期待してのことではないかといった疑いも禁じ得ないところではある。

しかしながら、関係人調査に協力のあった3社の不動産鑑定業者は、本市からの価格等の指示や示唆、或いは業者間での調整等については明確に否定しており、むしろ次にみるように、IR考慮外条件を想定上の条件と理解するかという、本件に係る不動産鑑定評価の重要な点において見解の相違がみられる。したがって、監査の範囲では、本市からの価格等の指示及び示唆、並びに業者間での調整等の行為があったと認めることまではできない。

(イ) I R考慮外条件等について

不動産鑑定評価基準に照らしてみたとき、本件土地の正常賃料を求める不動産鑑定評価において、評価時点では実現可能性に係る何らの証拠もない、またどのようなものが実現するかについて客観的な手がかりのない日本型 I R 事業の実現を前提とした評価をなしえないとする 3 社の説明に、明らかな瑕疵を見出すことはできない。なお、I R 考慮外を想定上の条件とした 2 社のうちの 1 社の不動産鑑定評価書は、その想定上の条件の妥当性等に関する記載を欠いているが、関係人調査への回答を見る限り、その検討を欠いているわけではないと考えられ、記載がないことをもって直ちに鑑定が不当等であるとすることはできない。

よって、本件に係る不動産鑑定評価における I R 考慮外条件の設定、及びそれを前提とした最有効使用の判定について、不当なものであるとは認められない。

(ウ) 土地改良費負担と再鑑定の要否について

本件に係る不動産鑑定評価の価格時点は、当初の鑑定が令和元年 11 月 30 日、再鑑定が令和 3 年 2 月 28 日であり、他方本市が約 790 億円の本件土地の土地改良費（地下埋設物、土壤汚染及び液状化現象対策費用）の負担を決定したのは令和 4 年 2 月の基本協定書の締結及び同年 3 月の債務負担行為の議決であるため、不動産鑑定評価の後に、本市が土地改良のための費用負担を決定したことが認められる。

このことで、本件土地の価値が上昇したのであれば、本件に係る不動産鑑定評価額は、本件土地の価格と乖離したものとなる可能性があるが、この点本件に係る不動産鑑定評価を詳細に確認すると、いずれの鑑定評価も、賃料を求めるにあたって賃貸事例比較法及び収益分析法を適用しておらず、土地の基礎価格に期待利回りを乗じて求める積算法のみを用いている。そして、その土地の基礎価格の算定にあたっては、原価法は適用せず、取引事例比較法によって求めていることが認められる。

原価法を適用していないため、土地改良費を投じたことで、その分ダイレクトに造成原価が上がり、土地の基礎価格が上がる、という関係にはない。また、土壤汚染及び地下埋設物については、いずれの鑑定も調査範囲等条件において考慮外としており、算定された鑑定評価額は、土壤汚染がない状態のものとなっているため、鑑定評価後に明らかになった土壤汚染等について、貸主が対策費用を負担するとしても、鑑定評価額に影響を及ぼすものではない。

他方、液状化対策については、関係人調査に協力のあった 3 社の不動産鑑定業者のうち 2 社は、埋立地で一般的に想定される液状化現象の発生リスクについては、造成工事実施により対策が行われる、或いは当該事象が発生するような技術基準での造成は行わないとの説明を受けていたなどと回答しており、液状化リスクのない土地として評価したものと認められ、同様に鑑定評価後に明らかになった液状化リスクについて、貸主が対策費用を負担するとしても、鑑定評価額に影響はないものと考えられる。

残る 1 社は、類似性の高い臨海部の取引事例を採用しており、潜在化リスクも織り込まれているとしており、潜在的な液状化リスクのある土地としての評価であったと認められる。よって本件土地について、鑑定評価後に潜在的なリスクの存在が顕在化し、それについて貸主側で対応する、即ち潜在的なリスクが除去されることになったことは、鑑定評価額を上昇させる方向に働く要因であるとは考えられる。しかしながら、もともと考慮されていたのは取引事例に織り込まれていると考えられる潜在リスクという程度のものであり、このことにより、直ちに再鑑定を要するとまではいえないと考えられる。

よって、土地改良費の負担を前提に再鑑定を行わなければ、鑑定評価額が不当に低廉になるといった事情は認められない。

以上のとおり、本件に係る不動産鑑定評価については、それぞれの価格時点における正常賃料を求めるものとして、適切に実施されたものであり、土地改良費の負担決定があったとしても、再鑑定を要するものではないと認められる。

イ 不動産評価審議会における審議等について

(ア) I R考慮外条件の不動産評価審議会における取扱いについて

本件に係る不動産鑑定評価をもとに作成されている不動産評価審議会の資料には、その他特記事項の欄に I R 考慮外条件について明記されており、その評価が I R 考慮外条件のもとで行われたものであることは同審議会の委員にも明らかにされている。したがって、その条件設定の適否についても一定確認されたうえで審議、答申があったものと考えられることもでき、事実同審議会の事務局は、そのような理解に立っていることがうかがわれる。

他方、同審議会の委員は、ＩＲ考慮外条件について、所与のもの、与件であるといった認識を示しており、その条件の枠内で価格水準が適切であったかを審議したという認識を示しているものと認められる。

この乖離は、同審議会の担当事務である「適正な価格及び賃料」の適正が意味するものについて、委員と事務局及び事業部局との間で十分にすり合わせができていなかったことを表すものではないかと思われるが、今回の監査で明らかになった委員の認識を前提とする限り、少なくとも本件に係る同審議会での審議においては、ＩＲ考慮外条件を前提に、審議されていたと判断せざるを得ない。

(イ) 不動産評価審議会の審議の適否について

不動産評価審議会においては、本市の担当部局から提出された調書及び当該部局担当者との質疑応答により審議及び答申が行われるため、これらの本質的な部分に虚偽がある場合には、答申は適正な価格を示すものとはいえない。

この点請求人は、不動産評価審議会の審議において、市側が地価の変動を踏まえて賃料を改定するかのような虚偽の説明を行い、同審議会の承認を得たものであると主張する。この説明について、監査対象所属は、賃料改定に係る一般論を述べたものであるというが、区域認定更新のタイミングで、という発言が一般論であるとは認めがたく、本件契約の賃料改定について、ミスリードな説明が行われたといわざるを得ない。

また、ＩＲ考慮外条件を付した理由についても、監査対象所属は、同審議会に提出した調書において、循環論、すなわち「鑑定評価でＩＲ事業を考慮する場合、他に事例がないためにＩＲ事業者から提出される事業計画を前提に賃料の鑑定評価を行うことになるが、ＩＲ事業計画は、その前提となる土地の賃料をもとに作成されるものであることから、このようなＩＲ事業計画を前提に賃料の鑑定評価を行うことは不可能」という趣旨の記載を行っているが、少なくとも関係人調査に協力のあった３社の不動産鑑定業者の説明とは異なっているように思われ、この点で不動産鑑定士の説明が正確に反映された調書であったのか、やや疑わしいものである。

しかしながら、賃料改定の考え方は継続賃料の問題であり、上述のとおり、ＩＲ考慮外条件については、審議の対象外であったと認められるため、賃料改定やＩＲ考慮外条件について不正確な説明があったとしても、ＩＲ考慮外条件を所与のものとして、価格時点での正常賃料、すなわち新規賃料を審議、答申するという限りにおいて、答申は適正な賃料から外れたものとなっていると認める理由はない。

以上のとおり、本件に係る不動産評価審議会の答申は、ＩＲ考慮外条件を所与のものとして、価格時点での適正な正常賃料を示すものであったと認められる。

(２) 本件請求には理由がないので棄却すべきとする見解

ア 貸付賃料の決定について

本件に係る不動産鑑定評価及び不動産評価審議会の答申を受けて、本市は、本件ＲＦＰにおける賃料を答申額と同額に決定して事業者の募集を行い、区域整備計画の国土交通大臣による認定等があった後に、本件ＲＦＰで選定した事業者と、同額で本件契約を締結することを予定している。

公募で借受事業者を募集する以上、募集時点において貸付の対価としての賃料等を決定しなければならないが、その募集賃料は、公募の実施要項等の決定直前の時期に、その時点での当該不動産の現況を前提に算定するよりほかない。そして、社会通念上その時点における不動産の適正な貸付賃料を算定する最も精度の高い手法は不動産鑑定評価であり、既にみたとおり、本件における不動産鑑定評価は、いずれも適切に行われて、正常賃料が算定されていることが認められる。

また、その内容については、不動産鑑定士ら有識者による不動産評価審議会においても確認されることが認められる。確かに、ＩＲ考慮外条件について、同審議会の審議の対象となっていたとは認められないが、当該時点における不動産鑑定評価においてＩＲ考慮外条件が適切なものである以上、この点について直接審議がなされていなかったとしても、同審議会の答申としては何ら瑕疵のあるものではない。

そして、公募時点における本件土地の正常賃料を受け取ることができるのであれば、本件契約により本市は何らの損害を被ることはないというべきである。

したがって、これらの手続の結果を踏まえて設定された本件ＲＦＰの募集賃料及び本件ＲＦＰにより選定されたＩＲ事業予定者との本件契約の賃料は、「適正な対価」とであると認められる。

イ 結論

以上のとおり、本件契約に違法、不当な点は認められないので、請求人の主張には理由がない。

(3) 本件請求には理由があるので措置を勧告すべきとする見解

ア 貸付賃料の決定について

本件に係る不動産鑑定評価及び不動産評価審議会の答申を受けて、本市は、本件RFPにおける賃料を答申額と同額に決定して事業者の募集を行い、区域整備計画の国土交通大臣による認定等があった後に、本件RFPで選定した事業者と、同額で本件契約を締結することを予定している。本件に係る不動産鑑定評価及び不動産評価審議会の答申の内容については、(1) ア及びイで検討したとおりであるが、本件契約には、①夢洲IR事業について法的に実施可能になった状況でIR事業のために行われる、並びに②契約期間が約35年であり、その間の賃料改定は、名目GDP変動率及び市消費者物価指数変動率を平均して求められるスライド率によって行われるという性質を有しているため、不動産評価審議会の答申額が、本件契約にとって適正な賃料であるか、これらの点に即して検討が必要となる。

既に述べたとおり、法第237条第2項にいう「適正な対価」とは、原則として市場価格をいうとされており、本件に係る不動産鑑定評価の価格時点において、本件土地の正常賃料（これは市場価格とほぼ同義であると考えられる。）を鑑定評価するにあたって、IR考慮外条件が理由のないものではないことも既にみたとおりである。しかしながら、本件契約を締結する時点にあっては、本件土地におけるIR事業は、実現可能性について証拠を示すことができない想定条件ではなく、実施が現実のものとなっている。それゆえ、不動産鑑定評価の価格時点における正常賃料、ひいては不動産評価審議会の答申額は、必ずしも契約時点における適正な対価とはいえない可能性がある。

この点、不動産鑑定評価において最有効使用とされた大規模複合商業施設とIR事業施設では、収益力等に大きな差があると考えられる。そして、関係人調査に協力のあった不動産鑑定業者の、「不動産鑑定評価ではなく、頂いた事業計画・資料を前提とする、最有効使用の実現性や合法性を考慮しない、シミュレーション上の賃料算定は可能となる場合もある」とのコメントにあるとおり、大規模複合商業施設を最有効使用とする正常賃料とIR事業施設を想定した場合との賃料の違いについて、検証、検討することが可能と考えられる。そして、その結果、両者に有意の差はないことの確認ができれば、鑑定評価額及び不動産評価審議会の答申額を本件契約時点における適正な対価することもできると考えられるが、監査対象所属においてそのような検討等がなされた形跡はない。

また、本件契約は約35年の長期間に渡る賃貸借契約であり、その間の本件土地周辺の地域要因等の変化による地価の変動については、賃料に反映されない合意となっているが、一般的には、契約時点の状況で賃料を固定することも、必ずしも不合理なことではないと考えられる。

しかしながら、少なくとも本件契約については、契約締結後2年程度が経過した時点で、本件土地近傍に新しい鉄道駅の開業が予定されており、その後の30年以上の契約期間は、近傍に鉄道駅の存在が想定される（ただし、不動産鑑定評価の評価時点において、本市は新駅の開業の実現について証拠を示すことはできなかったため、新駅の存在を前提とした評価にはなっていない。）。新駅の開業は、本市も整備に関わっており、極めて高い確率での実現が期待でき、RFC前に実施された価格調査においても、新駅により、15パーセントから30パーセント程度の上昇が考えられるとの意見を受け取っており、新駅開業が地価、ひいては賃料に相当なインパクトを与えることは、監査対象所属において既に把握していた事実と言える。これらのことから、本市が募集賃料を設定する場合には、新駅開業の日以降の賃料に新駅の効果を織り込むことも可能であろう。本件契約について不動産鑑定評価の価格時点における正常賃料で契約締結することは、いわば本件土地が最も低位な状態での評価額で、新駅開業後の30年以上の期間を含む全期間についての賃料を設定することであり、これが「適正な対価」であるとは認めがたい。

以上のことから、上述の検討や賃料への格差の反映等を欠いた本件契約は、「適正な対価」が設定されたものとは認められない。

イ 大阪市会における議決について

上記のとおり、本件契約の賃料は、本件土地の貸付に対する適正な対価とは認められないが、法第237条第2項は、「条例又は議会の議決による場合でなければ」として、議会の議決があれば、適正な対価なく貸付等を行うことを認めているところ、本件については、令和4年3月29日に大阪市会で可決された議案第80号「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の認定の申請の同意について」において、賃料を1平方メートル当たり月額428円とすることが記載されていることから、同

議案の可決が、同条項の議会の議決にあたるのであれば、同額が適正な対価でないとしても、本件契約を適法に締結することが可能となるため、検討する。

この点、同条項の「議決」については、「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上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」（平成 17 年 11 月 17 日最高裁判決）と解されているところ、本件に関する議案及び審議の過程を見ると、議案には 1 平方メートル当たり月額 428 円という金額だけが示されている。また、審議においては、不動産鑑定評価を徴取したこと及び不動産評価審議会の答申を得ていることが強調されており、これは、当該賃料が適正な対価であるとの説明であると認められ、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とは認められない。

よって、当該議決は、本件賃料が適正な対価の設定がないことを治癒するものとは認められない。

ウ 結論

以上のとおり、本件契約による本件土地の貸付については、適正な対価の設定等がなく、違法なものであり、請求人の主張には理由があると認められるので、本件契約について、改めて適正な賃料の検討等を行うよう勧告すべきである。