

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	杉 村	幸太郎
同	森 山	よしひさ

## 住民監査請求について（通知）

令和 5 年 1 月 16 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 監査請求の趣旨

- (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、下記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。）の締結の差止めその他の必要な措置を講ずることを求める。

記

賃貸借の目的 夢洲地区（大阪市此花区夢洲中 1 丁目 1 番地 1 他）の一部（約 49 万㎡）  
（以下、「IR 事業用地」という。）

賃貸人 大阪市

賃借人 大阪 IR 株式会社

- (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 監査請求の概要

##### (1) 事案の概要

本件は、大阪府、大阪市及び大阪 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）の賃貸借契約（本件借地権設定契約）の締結が予定されているところ、大阪市の違法・不当な不動産鑑定評価に基づいて、著しく不当に廉価な賃料で賃貸することが相当の確実さをもって予測されることから、監査請求人らが本件借地権設定契約等の締結の差止め等を求める事案である。

## （２）当事者

### ア 監査請求人

監査請求人らは大阪市の住民である。

### イ 大阪市長又は大阪港湾局長その他の大阪市の職員

本件監査請求で問題となる財務会計上の行為は、大阪市港営事業の管理者である大阪港湾局長が大阪市港営事業として行うものであり、その権限は大阪港湾局長に属するものと解されるが、監査請求人にとっては必ずしも明白ではないので、監査請求の対象は、広く本件監査請求の対象を大阪市長又は大阪港湾局長その他の大阪市の職員とし、以下においては「大阪港湾局長等」という。

### ウ 大阪IR株式会社

大阪IR株式会社は、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リゾート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リゾートの完全親会社）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（以下、「IR整備法」という。）2条3項に規定する事業を行おうとする民間業者として、IR整備法8条1項に基づき、大阪府が公募により選定したものである。大阪IR株式会社、オリックス株式会社、MGM Resorts International及び合同会社日本MGMリゾートは、上記民間事業者及びその関係者であるので、以下、総称して「本件事業者」という。

## （３）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

### ア IR整備法

IR整備法6条1項は、都道府県等による実施方針の策定を要件としている。また、同法9条は、特定複合観光施設区域（IR区域）を整備しようとするに当たって、国土交通大臣による区域整備計画の認定を要件としている。

そして、国土交通省観光庁のウェブページによれば、区域整備計画の認定申請の期間は、「2021年10月～2022年4月」とされている。

### イ 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申請に至る経緯

（ア）令和元年11月21日、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備 実施方針（案）」が公表され、同年12月24日、大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業事業者公募（RFP）が実施された。

令和3年3月19日、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備 実施方針」が確定し、「大阪・夢洲市区特定複合観光施設設置運営事業 募集要項」の修正を経て、同年9月28日、オリックス株式会社とMGM Resorts Internationalが大阪・夢洲地区においてIR整備法2条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8条1項に基づき、大阪府により選定された。

#### (イ) 大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等基本協定書

大阪府、大阪市及び大阪 I R 株式会社は、令和 4 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（以下、「基本協定書」という。）を締結した。

#### (ウ) 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申請

大阪府は、令和 4 年 4 月 27 日、I R 整備法 9 条 1 項に基づき、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（以下、「本件区域整備計画」という。）の認定を申請した。

#### ウ 本件区域整備計画申請後の経緯

基本協定書別紙 2 事業日程によれば、本件区域整備計画が令和 4 年秋頃に国土交通大臣に認定された場合、大阪府と大阪 I R 株式会社とは、同年冬頃、国土交通大臣に対し、I R 整備法 13 条所定の実施協定の認可申請及び締結を行い、大阪府、大阪市及び大阪 I R 株式会社は、立地協定の締結を行い、大阪市と大阪 I R 株式会社は、事業用定期借地権設定契約（本件借地権設定契約）の締結を行う予定である。

もともと、令和 5 年 1 月 16 日現在、本件区域整備計画は国土交通大臣に認可されていない。

#### (4) 不動産の貸付の規制

地方自治法 2 条 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、最小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、「最小経費最大効果」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 2 条 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する場合にも適用される規制規範である。

#### (5) 違法・不当な財務会計上の行為

大阪府が国に申請している区域整備計画では、本件借地権設定契約の賃料を 1 m<sup>2</sup>あたり月額 428 円としている。

しかし、以下に述べるとおり、上記賃料は、大阪市が違法・不当な不動産鑑定評価に基づいて決定した著しく廉価なものであり、本件借地権設定契約は違法・不当な財務会計上の行為にあたることは明白である。

ア 不動産の鑑定評価に関する法律第 40 条 1 項には、「国土交通大臣は、不動産鑑定士が、故意に、不当な不動産の鑑定評価その他鑑定評価等業務に関する不正又は著しく不当な行為（以下「不当な鑑定評価等」という。）を行ったときは、懲戒処分として、一年以内の期間を定めて鑑定評価等業務を行うことを禁止し、又はその不動産鑑定士の登録を消除することができる。」とされている。

①依頼者指示に従って価格を決めた場合、②依頼を受けた業者間で打ち合わせて価格を合せた場合、③最有効使用を誤った場合などは、「不当な鑑定評価等」に該当し得る。

①については、2022 年 10 月 27 日衆院総務委員会での宮本岳志議員の質問に対し、国土交通省の担当者が、「あくまで一般論にはなりますけれども、不動産鑑定評価の依頼者が価額を提示して、それに合わせて不動産鑑定士が不動産鑑定評価書を作成した場合には、不動産の鑑定評価に関する法律第四十条第一項に規定する「不当な鑑定評価等」

に該当し得ると考えております。」と答弁し、②については、「あくまで一般論にはなりますが、複数の不動産鑑定業者同士で鑑定評価額を示し合わせて不動産鑑定評価書を作成した場合は、不動産の鑑定評価に関する法律第四十条第一項に規定する「不当な鑑定評価等」に当たり得ると考えられます。」と答弁しているところである。

また、③については、「不当な鑑定評価等」について、「不当な鑑定評価等及び違反行為に係る処分基準（以下、「処分基準」という。）は「故意に不当な鑑定評価等を行った場合」「相当の注意を怠り不当な鑑定評価等を行った場合」の2つに分類しているところ、最有効使用を依頼者指示などによって故意に誤る場合は、すぐさま「不当な鑑定評価等」となるのは当然であり、処分基準の表1に記載のある「へ. 資料の検討及び価格形成要因の分析」「一般的要因の分析、地域分析及び個別分析を通じて対象不動産の最有効使用を適切に判定しているか。」について、相当な注意を怠った場合も「不当な鑑定評価等」になりうる。

イ 大阪市の依頼で、令和元年11月に鑑定業者4社が発行した不動産鑑定評価書のうち、3社の評価額が1㎡あたり月額428円と完全に一致し、令和3年3月に3社が発行した不動産鑑定評価書のうち2社の評価額がやはり1㎡あたり月額428円と完全に一致した。大阪市はかかる鑑定に基づいて本件借地権設定契約の賃料を決定した。

しかし、取引事例やその件数、時点修正率など、賃料の算出条件の異なる3社の評価額が「完全に」一致することなど業界の常識からも「ありえない」ものであり、このような結果が生じる原因は、依頼者である大阪市の指示ないし誘導があったか、業者間で打ち合わせて価格を合せたことしか考えられない。

ウ また、令和元年に鑑定評価した4社及び令和3年に鑑定評価した3社はいずれも評価条件として「大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業（以下、「IR事業」という。）については考慮外とする。」としており、各社とも最有効使用は、「大規模複合商業施設（高層ホテルを含むIR事業とは異なる低層・中層の郊外型ショッピングセンター）」として鑑定を行っている。

この点、大阪市港湾局は、令和元年の鑑定評価の過程で鑑定業者1社から「IR事業は国内実績もなく、評価上考慮することは適切でない」旨の意見を受け、これについて他の3社に書面を求めた上で、4社に「IR事業は考慮外」との指示をしたと説明している。

しかし、お台場やポートアイランドなどの複合商業施設群、長崎ハウステンボスや大阪ユニバーサルスタジオジャパンなどの複合観光施設群なども高層ホテルを含む複合施設群として前例として評価することができる。またIR事業用地は建設中の地下鉄夢洲駅に隣接する駅前一等地であり、観光拠点の駅前利用は収益力の高いホテルを最有効使用とするのが通常である。

大阪市は、経済界などとともに夢洲全体のまちづくり方針や土地利用等に関する「夢洲まちづくり構想」を平成29年8月に策定しており、この構想では、ホテル建設を含めた国際観光拠点とすることが示されている。またIR推進局は、超高層ホテルなどの大規模施設群を建設するためには液状化対策が必要だと大阪市長に説明し、これに基づき大阪市は約790億円もの土地改良費の支出を決めている。

本件区域整備計画（概要版7頁）でも、総延床面積約77万㎡のうち、5号施設（宿

泊施設)が約 28.9 万㎡を占めており、I R 区域の全体配置図(イメージ)においても、カジノとホテルの入るMGM大阪と MUSUBI ホテルの敷地が全体面積の5分の1ほどを占めている。同概要版 10 頁では上記のMGM大阪、MUSUBI ホテルに加えて「VIP向け最高級ホテル」であるMGM大阪ヴィラを加えた3つのホテルによって「日本有数の規模 総客室数 2,500 室を整備」と記載し、大規模・高級ホテルの設置計画が明記されている。

にもかかわらず、「I R 事業を考慮外」とし、区域全体を、高層ホテルを含まない低層・中層の郊外型ショッピングセンター(大規模複合商業施設)を最有効使用として算出した鑑定は、最有効使用を誤っており、「不当な鑑定評価等」にあたる。

エ 松井一郎大阪市長は、令和4年12月13日の会見で、郊外型ショッピングセンター用地として賃料を算定した鑑定評価について記者より質問を受けて、「鑑定書の中にホテルとショッピングモール、イベント会場は入っている」「何がおかしい」と答えたことが報道されている。

このように、松井大阪市長自身が、ホテルを設置する計画を前提とした鑑定評価になっており、そうであるからこそ適切な鑑定である、と理解し判断していたのである。しかし、本件各鑑定は上記のとおり、ホテル設置を内容としないものであり、大阪市長自身のI R 事業計画に基づく当然ともいうべき理解とはあいられない条件設定による違法・不当な鑑定となっている。

オ しかも、本件各鑑定において、この「I R 事業を考慮外」としたのは、上記のとおり、賃貸人(予定者)であり鑑定の依頼者である大阪市による指示であることも判明している。

カ そもそも低層・中層の郊外型ショッピングセンターを設置するのであれば、上記約 790 億円もの土地改良費の大阪市の負担は必要がない。I R 事業の不可欠な構成施設として高層ホテルを設置する必要があるから、このような大阪市負担を約束したのである。また大阪市は本件対象区域を、準工業地域から容積率 400 パーセントの商業地域への用途変更も行っている。

このように高層ホテルを含む施設設置のために大阪市において巨額な土地改良費の負担をしておきながら、その一方で、高層ホテルの設置を含むI R 事業施設であることを賃料の鑑定の条件から除外することを大阪市自らが行うことは、地方公共団体がその有する不動産を適切に管理するものとは到底いえない。対象土地の最有効使用を前提とする適切な賃料鑑定とすべきであったものを、大阪市自らが損なっているのである。

そもそも、約 790 億円もの土地改良費の負担決定後は、土地の評価が上昇するのは当然であり、それを反映した再鑑定・賃料決定を行うべきである。これをしないままに、上記の鑑定結果に基づきI R 事業としての使用実態と著しく反する低層・中層の郊外型ショッピングセンターとしての極めて低廉な賃料設定を維持したまま、本件借地権設定契約をすることは決して許されない。

キ なお、大阪市は、賃料は不動産評価審議会(以下、「審議会」という。)で承認されたものと説明している。

しかし、審議会では委員から賃料について、「適切に増額請求できる準備をしてもらわないといけない。これだけ大きな土地を安い価格で貸しているのかと市民にとって不

信感に繋がるかもしれない。」との懸念が出された。これに対し、大阪市は、「常に時価を追い、それに倣って区域認定更新（5年毎）のタイミングで見直し仕組みにすることは大事」（令和元年11月13日）と応じている。実際には35年固定で物価変動のみの改定に過ぎないにもかかわらず、事実と異なる説明によって審議会を誤信させ、承認させたものであり、審議会の承認が賃料決定の違法性・不当性を治癒するものでないことは明白である。

ク 以上のように、大阪市が依頼した不動産鑑定評価は、「不当な鑑定評価等」であり、その結果、区域整備計画では、本件借地権設定契約の賃料が1㎡あたり月額428円と著しく不当に廉価な価格が設定されている。

よって、大阪港湾局長等が1㎡あたり月額428円と著しく不当に廉価な賃料で本件借地権設定契約を締結することは、地方自治法2条に反し、違法である。

#### **(6) まとめ**

以上より、大阪港湾局長等が大阪IR株式会社と本件借地権設定契約を締結することは、違法な財務会計上の行為であり、大阪市の住民である監査請求人らは、監査請求の趣旨のとおり措置ないし勧告を求める。

### **3 請求の受理**

本件請求は、夢洲地区における大阪IR株式会社を賃借人とする事業用定期借地権設定契約（以下「本件契約」という。）の賃料は、違法・不当な不動産鑑定評価に基づいて決定した著しく廉価なものであり、本件借地権設定契約は違法・不当な財務会計上の行為に当たるとしてなされたものとして、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。

### **4 暫定的な停止勧告**

監査委員は、本件契約について、法第242条第4項に規定する停止勧告を行うか協議を行ったが、停止すべきことを勧告することについて合議が調わなかった。

## **第2 監査の実施**

### **1 監査の対象事項等**

本件契約が違法不当な契約の締結となり、大阪市の損害発生が相当の確実さで予測されるかどうかについて、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 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

#### **(2) 実施日程**

令和5年1月26日（木）から3月14日（火）まで

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

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、請求人から請求書の要旨を補足する陳述があり、その内容は、次のとおりである。

- ・夢洲は大都市大阪市にとって貴重なごみの最終処分場である。私たち市民共有の財産である。環境事業局であった時代から大阪港湾局まで職員はそういうふうに認識して私たちにもそう言われていた。現在も稼働中で、年間 30 万トン近い焼却灰燃え殻や 60 万トン近い浚渫土砂や建設残土が投棄されてきた。急いで開発しなければならない程、負の遺産では絶対にない。
- ・また、人が造った島で、海の中に杭をうったり、枠を作ったり、軟弱な海底の土壌を改良するために、技術を尽くして多額の税金がかかっている。かつて舞洲オリンピック誘致訴訟に関わっていたが、その時、大阪市の技術職員が法廷で、「一般的に海洋埋立の場合、埋立終了後、水抜き 8 年と言って、土地として活用するのに 8 年の時間をかけて安定させるのです。」と証言された。それは記憶にしっかり残っている。それを無理に中断させて、やめさせて、万博・カジノの開発を急いでいる。とても良識ある行政のすることだとは思えない。
- ・私は、今回しっかり監査頂きたい事項は、4 つある。この土地査定に参加した土地鑑定事業者 4 社のうち 3 社がぴったり同じ金額 1 平方メートルあたり 428 円という超安値の金額を出したという疑惑を、誰に付度することなくしっかり調べてほしいということである。維新の議員もいるが、立場を離れて大阪市の財産を守るという立場で臨んでいただきたい。
- ・私の経験からいうと 3 社がぴったり一致しているというのは談合の疑い濃厚である。しかし、港湾局は「ぴったり一致したことで信憑性が高まると思った」と素人の発言である。そうではない。1 月 30 日夕方の MBS TV で田原さんと言われる土地鑑定の権威の方が「ぴったり一致することなど 100 パーセントありえない」と言われた。そうだと思う。監査してほしい一つは、談合疑惑である。これが見過ごされるなら末代まで監査委員は何をしていたのかと言われる。
- ・二つ目は、1 平方メートル 428 円とは土地価格にすると 12 万円になるが、この積算根拠を、不動産鑑定評価基準に照らして明確にしていきたい。土地価格はその土地ができるのにどれほどの費用がかかったかが検討されるべきで原価法というそうであるが、原価を無視して金額を決めるのはあり得ないと思う。ここは、海底杭うちから、圧密沈下のための土地改良費用、サンドドレンやプラスチックドレンなどで原価が掛かっている。原価に関わる根拠資料を調べあげて、それをもって評価し直してほしい。大阪市が負担すると公言した 790 億円も原価に入る。そこを踏まえてほしい。  
私が情報請求した土壌改良費用だけでも 188 億円である。現段階でこの値段は原価割れしている。そんなことを公共がやってもよいのか。
- ・近隣の土地がどれくらいの価格かも基準になると言う。近くの US J は 1 平方メートル 50～60 万円だそうである。また、大阪市は IR のために駅まで造っている。駅前の土地価格は高いはずである。それも検討に入れていない。そういう投資効果も考えず値段を決める。その妥当性も調べてほしい。

- ・三つ目に、IR推進局が2022年12月に発表したIR計画書には、高層ホテルの建設図が示されている。しかし、この1平方メートル12万円の土地は、郊外のショッピングモールを念頭に算出したと言われるのはどういうことなのか。大阪市広報や大阪維新の広報にも高層ホテルの写真を入れて配られている。まるで詐欺である。行政が詐欺商法に手を貸してはいけないと思う。図面を見たら夢洲全体が森みたいになっておりIR一角だけの話ではない。
- ・これから、世界的に批判を受けるのが土壌の有害物汚染・PCB・ダイオキシン汚染問題である。PCB汚染土3リットルも入ったナイロン袋1万袋の上に土を被せて駐車場にするという。SDGsを標榜しながら、汚染物の上を駐車場にする。世界からどんな批判が来るか。監査委員の先生方には、大阪市財政危機も含め、責任が重い。どうか次世代への責任をもって監査していただきたく願います。
- ・私は青少年の健全な育成を願う者として、また、大阪の豊かな経済発展を願う者として、夢洲にカジノを作ることに反対する者である。
- ・昨年、カジノ用地の土壌汚染や液状化の対策に大阪市が788億円も負担することを決めたが金額の多さとともに、賭博事業者に対する特別扱いは許せない思いであった。
- ・そして今回、夢洲のIRカジノ用地の月額賃料が1平方メートルあたり428円とお聞きして、あまりの安さに驚いた。同時に納税者の一人として腹が立って仕方がない。事業者との間でこの賃料で契約したなら、通常の価格より年間15億円も値引きしてあげることになる。契約期間が35年間と言うので525億円である。土地の土壌改良をするのに788億円も使えば、土地の価値が上がり賃料を値上げして当然なのにこれでは逆ではないか。
- ・賭博事業者に525億円もの補助金を払ってやる大阪はどう考えてもおかしい。こんなことを大阪市民が許したとなれば、世界の恥だと私は思っている。
- ・私は保育事業にかかわっている者であるが、保育士にもう少し給料を出したい、休暇を取らせてあげたい、老朽化した施設整備にお金をかけたいと思いながらもかなわず、胸の痛む思いで過ごしている。年間15億円は、市民生活に貢献する事業に使ってほしい。
- ・健全な自治体であれば、賭博場である用地に安い賃料で契約するなどありえないと思う。
- ・また、この賃料の決め方が問題である。私たち市民の見えないところで、いったい何が話合われて、こういう賃料になったのか。不動産鑑定評価額が3社全く同じというのは宝くじを当てるよりも難しく、ありえないことが起きたと専門家が言っている。
- ・IRカジノ用地の賃料は、大阪市民の一人として到底納得できるものではない。それはIRカジノありきで推進しようとする大阪市の強引さがある。
- ・その第一は、今日の社会経済状況の中で、ギャンブルであるカジノを大阪市が率先して推進する必要があるかということである。夢洲へ行ったこともない市民がほとんどで市民合意が得られていない。しかもカジノには反対という意見は多数派である。
- ・第二は、推進するためにカジノ受注業者を引き留める必要があり、将来的にも採算が見込める安価な賃料が経営上最大の条件になる。どうしても推進したい大阪市の姿勢が見透かされている。
- ・第三に、360億円としている汚染残土・汚泥の処理は、フェニックスの新人工島と夢洲内



とされその割合にもよるが、夢洲内での掘り出し、積み込み・トラック輸送、埋め戻し用土砂の投入・整地や新人工島への海上輸送の大阪基地へのトラック輸送と、それらに伴う自然環境や労働環境に対する最大限の配慮・対策が求められ、費用の上振れは避けられない。賃料にも影響する。

- ・第四に、I Rカジノを誘致するのに鑑定評価で考慮外にし、大型商業施設並みとしたことはあまりにも恣意的で納得がいかない。それならば類似施設を参考にするか又は断念すべきである。
- ・第五に、夢洲は今後予想される大地震・大型台風・大水害などによる災害廃棄物の処分地として延命化を図るべきである。災害からの早期復興になくってはならないことは阪神淡路大震災や東日本大地震でも明らかである。
- ・今市民は、新型コロナや41年ぶりの異常な物価高騰に苦しんでいる。この現状に対して大阪市は市民の命と暮らしを守ることに専念すべきである。税金をI Rカジノに費やすことは、かつてのベイエリア大型開発の失敗を繰り返すことになる。
- ・初めてこのような監査請求した。そもそも監査というものがどんなものか今回の監査請求にあたって、一番身近な資料は、大阪市のホームページにある監査委員のものである。のぞいてみたところ、毎年、多くの監査報告書があり、その結果のフォロー措置状況報告書まで公表していた。毎年多くのしっかりした監査していることに対し、敬意を表する。
- ・財務監査とはと、そのホームページにあり、確認のために読み上げる。地方自治法第199条第1項の規定に基づき、市の財務に関する事務の執行及び市の経営に係る事業の管理について監査を行うもので、同条第4項の規定により毎会計年度少なくとも1回以上期日を定めて監査を行う定期監査と、同条第5項の規定により監査委員が必要と認めるとき行うことができる随時監査とがある。なるほど、年度ごと定期的なもの他にも、必要と認めるときにも監査される。
- ・事務部門のところでは、部単位又は特定の事務事業を中心として対象を定めて実施しており、財務に関する事務が関係法令等にのっとり適正かつ合理的に行われているかを主眼としていますが、経営に係る事業の管理については、併せて経済性や効率性にも着眼していますと書いてあった。そのようにやっておられるのだと思った。
- ・今回の監査請求内容を改めてみると、私たちの監査請求は必要な要求であり、むしろ本来であれば、監査委員が自ら今回の事件で、行政として適正かつ合理的かどうかを監査すべきものと理解した。特に、令和元年に4社の内3社が一致した金額を出した、今回の結果は適正でもなく、合理的とも言えない。しかも、周りから見て安すぎる数値が出るなどということは、ありえない。私の短い40年足らずの企業マン、一時期、経営層にいた経験でも、こんなことはあり得ない。
- ・そんな結果であれば、明らかに異常として監査委員が自ら調査すべきであると思う。住民からの監査請求がなくても「適正かつ合理的かどうか」を監査すべきものである。またみなさんのこれまでの大阪市での長い監査経験の中で、4社の内3社が一致したような経験はあったのかどうか、あれば教えていただきたいと思う。
- ・カジノを中核とするI R予定地の賃料が不当に安く算定したことを裏付ける新たな証拠に

ついて発言させていただく。

- ・一つ目は2月5日号のしんぶん赤旗日曜版によると2019年10月に市が作成した文章で鑑定業者・日本不動産研究所は、IR予定地を三田のアウトレットモールみたいなもので2階建ての店舗が並ぶ郊外型のショッピングセンターだと説明している。評価額の妥当性を検証した資料でも鉄骨造2階建てと明記されている。ホテルなどの宿泊施設は含まれていない。また鑑定業者 arec も、いわばカジノのないIR、4、5階建ての建物に立体駐車場、平面駐車場、アミューズメント施設、物販店舗などとし、典型的なショッピングモールである。どちらもカジノを中心としたIRの建設地としての土地鑑定になっていない。しかし、市と府が策定した夢洲まちづくり構想、これが大事で市民にも発表しているものであるが、その中ではエンタメ・商業・ホテルも含むカジノ・IRであり、高層施設の建設を予定して用地の容積率を200パーセントから400パーセントに変更している。ショッピングセンターの建設なら容積率の変更はしなくてもいいのにわざわざ変更している。おかしいと感じざるを得ない。IR用地の価格をわざと大幅に引き下げるために大阪市と鑑定業者が打合せをして不当に鑑定したことがわかる。
- ・1月31日のMBSニュースによると大阪市が鑑定を依頼した結果が、4社のうち3社の評価額が利回りまで完全に一致していることに対して、不動産鑑定士への取材で「一致することは100パーセントない」と言い切っている。不動産鑑定業・不動産鑑定士に対する信頼を非常に貶める行為だと述べている。
- ・土地鑑定の価格が安いという指摘に対して、大阪市は、大阪市不動産評価審議会で審議され、妥当だということを受けて今回の価格決定になったと答えていることを受けて、大阪市の審議会委員にも、このニュースでは取材している。
- ・審議委員Aは3社が一致していることやIRが考慮されていないことは審議の対象になっていないと、審議委員Bは審議会は価格が正当かどうかを判断するところであり、ショッピングモールで12万円なら妥当という判断だったと、審議委員Cは何らかの力とかきかけがないと3社の一致にはならないと思うと、審議委員Dは鑑定業者には説明責任が残る、説明しきれていないなら最後まで説明してもらわないと仕方ないと証言している。
- ・IR用地に関わる土地鑑定の疑惑は深まる一方ではないか。これだけの疑惑がある中で、不当に安く算定された賃料でカジノ事業者と借地契約することは到底認められない。
- ・790億円も大阪市のお金を投入したにもかかわらず、賃料を引き下げるために不当な土地鑑定をした。不当な賃料でカジノ業者と契約することは決してあってはならない。契約できなければ、国のカジノ誘致の認可はあり得ないし、これは国交省も認めている。それほどこの土地鑑定の問題は重要である。カジノとともに大阪市を沈没させるわけにはいかない。子供たち、若い人が住み続けたいと思える大阪市を残したい。どうか誠実に審議され契約締結の差し止めをされることを求める。
- ・カジノに反対している。カジノ推進法では、都道府県が誘致のための区域整備計画を策定し、申請のために公聴会の開催や、住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならないとされているが、大阪府や大阪市は、公聴会やパブリックコメントでの多くの反対意見を押し切って誘致計画を認可申請したことに憤りを感じている。
- ・特に松井市長の責任は重大である。最初から夢洲の土壤が問題視されていたが、人体に有

害なPCBの存在が重要な焦点にもなっている。

- ・今回の不動産鑑定に関わる談合疑惑は、官製談合ではないかと感じている。マスコミ記者がこの疑惑について質問した際に松井市長が、鑑定士に聞けとか証拠を出せなどと言って恫喝をした。見苦しい態度だと思ったが、あり得ない評価額の説明責任は松井市長自身にあると申し上げたい。
- ・大阪府は審議会でも適正と判断され問題はないと言っているが、大阪港湾局の担当者の説明でIR考慮せずに鑑定されたことが分かっている。本当に適正な価格と言えるのか。大阪府側からIR事業を外してほしいと持ち出したとも言われている。法律では、報酬を得て不動産鑑定をすることは厳しく規制されているはずである。
- ・IR予定地には、ホテルや国際会議場が建設される見込みなのに、なぜショッピングモールを予定して鑑定したのか。市民の財産を不当に安く鑑定させて、カジノ業者を儲けさせる。松井市長や大阪府当局による市民に対する背信行為ではないのか。常識では考えられない。誰が考えても考えられない、誰が考えても不自然な鑑定であり、そこに重大な問題が含まれているのであれば、真摯に調査、検証を行って真実を明らかにしてもらいたい。
- ・私事だが、自宅の土地は借地であるから、猫の額のような狭い土地の地代を地主に毎月払っている。1平方メートル406円、固定資産税見直しのある年度ごとにほぼ値上げが通知され、不当な値上げには法務局へ供託することもある。ところがIR事業用地はわずか平方メートル428円、私の住んでいるところとほとんど変わらない。しかも35年間賃料は固定する、たいへん廉価な賃料で優遇するのは一般市民が考えられない取引ではないか。その上、土地改良費として790億円支出を決めた。それも鑑定社3社が示し合わせたように、428円ピタリと一致する。私たち市民の一般常識では到底考えられない。ありえない一致を主導したのがまさか大阪府ではないのか。国交省は計画に法的な瑕疵があった場合、認定した後には瑕疵が発覚した場合でも認可を取り消すと回答しているようであるから、ほんとうにその通りやってほしいと思う。地方自治法第2条は、住民の福祉の増進に努めるとともに最小の経費で最大の効果をあげるようにしなければならないと大阪府に求めているのではないか。もし大阪府が主導したなら、不正賃料となり不動産鑑定法にも抵触し、カジノ認定の前提が崩れる。
- ・いま大阪府が真剣に考えねばならないことは、近い将来のことである。南海トラフが動き、地震や津波など個人では防げない、防災対策をしなければならない。
- ・大阪府は経済が停滞し大災害が起き、夢洲は液状化、地盤沈下の可能性が起きるのではないか、子や孫たちの時代は安心して住めるのか、今の状態では安心できない。世界を見てもカジノで栄えている国はあるのか。日本も千年以上前から博打は禁止になっている。不幸な人が増えることが儲けの原資になる。恐ろしいことある。これを機にカジノは完全に中止すべきである。
- ・いま、我々の女性コーラスでカジノの歌を練習している。健康で幸せな4人家族が、お父さんが博打場でカジノに浸ってしまい、会社は解雇され、妻は離婚、家族ばらばらになる涙が出るような歌である。上手になりましたら大阪府へもぜひ歌いに参上したいと皆張り切っている。
- ・私は市民が損害を被ることを黙ってみておれない。監査委員の力を借りて市民の世論と

もに頑張っていたきたい。

- ・ 30 日夕方 TBS の報道を見た。大阪市は、アメリカの MGM とオリックスの共同グループに対して、約 35 年間に、1 平方メートルあたり 428 円の賃料で貸すそうだが、その賃料が安いと言われていた。
- ・ しかも、大阪市が依頼した 4 つの不動産鑑定業者の鑑定額が、鑑定業者のうち 3 社が月額賃料を 428 円とぴったり一致したと言う。土地の値段や利回りも 3 社とも同じ金額だった、と言われていた。そんなことあるのかと素人の私でも思った。放送に出演されていた経験 50 年という鑑定業の重鎮の方が、100 パーセントありえないとコメントされた。
- ・ 3 年位前、夢洲に行った。当時はまだ広いだけの土地であったが、埋立作業が粛々と続いていた。そこにいま、大阪市が新駅を造っているが、そんな一等地なのに 1 平方メートルあたり 12 万円では安すぎである。
- ・ 番組では、隣の USJ は 1 平方メートルあたり 50 万から 60 万円だと言われていた。そんな安売りして良いのかと思った。
- ・ 先の不動産鑑定士さんは、鑑定額は鑑定者に著作権があり、根拠を公開する必要があると言われていた。そんなことを、監査委員会で調べてほしい。
- ・ 大阪市が宣伝している IR の計画は、夢洲全体が開発されるように描かれている。ということは、1 平方メートル 12 万円の土地値段は、全体の値段になるであろう。
- ・ 私たち市民の財産を、談合のような話し合いで安売りするのはやめて頂きたい。
- ・ さらに、この 12 万円は、郊外のショッピングモールを想定してはじき出していると言うことだが、宣伝と実態が違うのは詐欺である。
- ・ 大阪市が、認められたと言われている「審議会」では、価格がぴったり一致している等、話し合っていないようであるし、そんな経過についても私たちに成り代わって調べていただきたい。詳細を、監査委員さんも TBS の記者さんに聞いたらどうか。
- ・ 当面は、IR であるが、万博では 1 区の焼却灰埋立地も使われるが、ここの埋立をストップするだけで、フェニックスに持っていく事などで、200 億円近い出費が発生すると聞いた。
- ・ 夢洲は、ごみの最終処分をする大事な場所である。一度立ち止まって、無理な開発を見直す機会にしていっていただきたいと思う。
- ・ 夢洲における今回の大阪市と、大阪 IR との定期借地権契約の賃料が 1 平米当たり、月額 428 円と余りにも安いのではないかという問題である。その直接的な原因は、請求人各位が指摘しているように、違法不当な鑑定評価が行われたのではないかとはっきりしてきたのではないかと思う。不動産鑑定士による、このような不正は絶対に、許されるものではない。
- ・ しかしその大元には、やはり鑑定の依頼者である大阪市が事前に、この程度に低くしてくれという依頼があったのではないかと疑われる。この点が非常に重要な点である。監査委員各位は、この点の追及と審査をしっかりと行っていただきたい。
- ・ もう一つは、大阪 IR のために、大阪市は 790 億円という多額の公金を、地盤改良費という名目で、支出すること約束し、市議会でも承認されているが、これは一体何のために行

ったのかということ、それは、3棟の高層ホテルとカジノをセットで建設するためであり、容積率も400パーセントの商業地域に変更されている。

- このように790億円もの土地改良費を注ぎ込むことにより、このIR用地の土地の評価は上昇するものであり、大阪市は、再鑑定を行うべきであったというふうに考える。監査委員におかれてはその点もしっかりチェックしていただきたいと考える。
- 最後に、ベイエリア開発地で、考えていることを一言申し上げる。大阪市はこれまで、ベイエリア開発、とりわけ咲洲コスモスクエア地域でのWTC、ATCの建設などで大失敗をして、市財政と市民に重大な損失を与えた経験がある。その原因となったのは、ゼネコンと大手銀行等によるとてもない巨大な開発計画に、踊らされてしまったという痛切な経験である。
- 今回も夢洲におけるIR、カジノ誘致計画を見ても、IR区域への来訪者は年間2000万人であるとか、経済効果は1兆5800億円であるとか、とんでもない大きな数字を並べており、全く現実性がないことが書かれている。ベイエリア地域では、なぜこのような不毛な計画が、再度挙げられているのか。それは、ベイエリア地域には、大阪市民が、ほとんど住んでいないということから、巨大開発の推進者たちは何でもできると考えているのではないか。これは、大きな間違いである。
- 無謀なIRカジノの強行は、失敗することが明らかでないか。今回の監査請求にはこのような私たち市民の思いが込められているということを申し上げての意見表明とする。

なお、陳述時の質疑応答において、次のようなことを確認した。

(鑑定結果が一致することが不自然であることの補足的な根拠等について)

- 私達市民が、そういう細かい資料を持っているということはありません。そんな全部あって、誰でも自由にその議論には参加しているわけではないし傍聴もしていないわけではない。持っていたら逆におかしい。そういうのをきちんと調べるのが監査委員の役割だと思う。根拠をちゃんと明確にしてください。テレビでも新聞でもちゃんと報道されている。その範疇でしか私達は掴んでない。もっと深く掴んでいると逆におかしいであろう。だから市民はそういう疑惑があるから、ちゃんと調べて欲しいと、明確にそれを監査委員の先生方にどうぞよろしくお願ひしますとお願ひをしている。
- 根拠を示せと言われるなら、情報公開請求して、全部ばっちり出てくるのであれば、その時間をいただきたい。請求する。それでも黒塗りが出てこないのが常である。もうずっと何十年もやっている。だから、監査委員はそこを調べてくださいとお願ひをしている。
- 無ということを証明することは無理である。そんなことは求めるのはおかしいと私は思う。
- 我々の市民感覚でいうと、例えば不動産鑑定業界がどういう業界なのかということに長けているわけではない。しかし、そういう専門家の方々が、これはありえないというふうに、非常にレアケースとして言われた、起こりうる可能性はほとんどないようなことが今回起きている。これはなぜそうなってしまったのか、裏側は全然わからない。ただし、やはり常識的に考えて、これはちょっと何かおかしいと思う。
- よく業者の入札の談合などは、内部告発やいろんところで、仕事の回ってこない業者がいろいろリークしてわかったりするケースはあるが、今回も鑑定業者に質問状を報道機関

が送っているが、一向に回答が返ってこない。或いは、答えられない、回答できないということになっている。だから何を隠しているのかと我々は言いたい。

- ・カジノのそのものについて、もちろんみんな反対は間違いないが、もしも不正或いは不適切なことがあるとしたら、この間国交省にも何回か要請に上がっているが、国も騙されてしまう。
- ・つまり大阪市が出した書類の中身が間違った内容で、或いは恣意的にそういうふうなことが操作された内容で出されても、書面として大阪市側が問題ないですと言えば、国の官公庁の担当者は、問題ないで通ってしまう。
- ・しかし、その経過の中に例えば、こういう談合疑惑、或いは不当に安いのではないかというふうなことが本当に適切なものなのか、本当に正しいのかということをやむを得ず調べて欲しい。
- ・PCBの関係などは、国で言えば環境省で、今日は言っていないが、その1ヶ所しかボーリング調査してないのに、40万平米も50万平米もある夢洲全部が安全だと大阪市が答えてしまっている。今それで松井市長は追い込まれている。どんどん追加資料出せと言われて、そんな1箇所の調査で夢洲全体が安全なわけがない。
- ・こんなことが、今回の申請の中に、あちらこちらに表れているので、とても杜撰である。この鑑定問題については、市民の財産、それが不当に安く積算されているとしたら、これはやはり市民の財産を失わされている。不当に業者に利便を図るということに繋がってしまう。ぜひそのところを少し調べて欲しいということなので、よろしくお願ひしたいと思う。
- ・TBSに出演されていたベテランの先生をぜひ監査委員会に呼んでいただいて、専門家であるので会議でもっと細かい説明、ありえないことの根拠や、ここがおかしいなど説明があると思う。疑問が明確になると思う。
- ・監査委員会は独立した調査権があるであろう。行政とは違う立場で、これはやるべき。行政の下請けではないのだから。  
(不動産鑑定の不透明、不自然さというところが監査請求の対象であるかについて)
- ・そうである。絞っているから徹底的にやってほしい。
- ・本当に毎年監査されている時に、経営的に適正かどうか、相見積もりをずっとチェックしていると思うが、過去に業者のうち4社のうち3社が一致することがあるかどうか。調べて欲しいと思う。

#### 4 監査対象所属に対する調査 (25 ページ以降に詳述)

令和5年2月8日に、行政委員会事務局職員が、IR推進局及び大阪港湾局（以下両局を総称する場合「本件両局」という。）職員に対して調査を行った。

#### 5 関係人調査 (32ページ以降に詳述)

本件の関係人であるA社、B社、C社及びD社に、質問書を発出し、調査を行った。

また、同じく本件の関係人である大阪市不動産評価審議会（以下「不動産評価審議会」という。）（事務局を含む。）に質問書を発出し、調査を行った。

## 6 監査対象所属の陳述（46 ページ以降に詳述）

令和5年2月14日に、監査委員が、大阪港湾局理事ほか大阪港湾局職員より陳述を聴取した。

## 第3 監査の結果

### 1 本件請求に係る事実関係

#### (1) 関係法令等

##### ア 地方自治法の規定

地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、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されている。（第2条第14項）

普通地方公共団体の執行機関の附属機関は、法律若しくはこれに基づく政令又は条例の定めるところにより、その担任する事項について調停、審査、審議又は調査等を行う機関とするとされている。（第202条の3）

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されている。（第237条第2項）

##### イ 不動産の鑑定評価に関する法律（昭和38年法律第152号）の規定

国土交通大臣は、不動産鑑定士が、故意に、不当な不動産の鑑定評価その他鑑定評価等業務に関する不正又は著しく不当な行為（以下「不当な鑑定評価等」という。）を行ったときは、懲戒処分として、1年以内の期間を定めて鑑定評価等業務を行うことを禁止し、又はその不動産鑑定士の登録を消除することができ、また不動産鑑定士が、相当の注意を怠り、不当な鑑定評価等を行ったときは、懲戒処分として、戒告を与え、又は1年以内の期間を定めて鑑定評価等業務を行うことを禁止することができるなどとされている。（第40条第1項、同第2項）

##### ウ 執行機関の附属機関に関する条例（昭和28年条例第35号）の規定

法律若しくはこれに基づく政令又は条例に別に定めがあるものを除くほか、次のとおり本市に執行機関の附属機関を置くことされている（第1条）

附属機関の属する執行機関	附属機関	担当事務
市長	大阪市不動産評価審議会	本市が取得し、若しくは処分し、又は賃貸借する不動産及びこれらの附属工作物の適正な価格及び賃料の評定に関する事務

#### (2) 大阪へのIRの誘致に係る土地価格等の鑑定評価及び公募等の経過

大阪市HP等によると、大阪へのIRの誘致に係るこれまでの土地価格等の鑑定評価及

び公募等の経過は次のとおりである。

- ・平成30年12月27日 大阪府及び大阪市が I R の事業化に係るアドバイザー契約により委託する事業者から再委託を受けた不動産鑑定業者 A 社が、大阪市此花区夢洲中 1 丁目 1 番 1 ほか、宅地（造成中）、概則 590,000 m<sup>2</sup> について、価額に関する調査報告書等を作成
- ・平成31年 3 月27日 大阪港湾局の依頼を受けた不動産鑑定業者 B 社が、大阪市此花区夢洲中 1 丁目 1 番 1 内ほか、現況宅地及び公有水面、590,000m<sup>2</sup>について、不動産価格調査報告書及び意見書 2 通を作成
- ・平成31年 4 月24日 戦略会議において、（仮称）大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業のコンセプト募集（以下「本件 R F C」という。）の開始を決定。同会議の資料には、「R F C で提示する土地価格」について、「提示する価格については、R F P を見据え、複数の不動産鑑定業者による価格調査を実施し、その平均値とする」として、売却の場合の参考価格12万円/m<sup>2</sup>、賃貸の場合の参考価格435円/月・m<sup>2</sup>、契約方法：事業用定期借地権、貸付期間：土地引渡し日から35年間程度と記載されているとともに、R F C のための参考価格であり、将来、鑑定等により異なる価格となる可能性があるとの注記がある。
- ・同日 本件 R F C 開始
- ・令和元年 8 月22日 大阪港湾局長が、不動産鑑定業者 4 社（A～D）に対して、大阪市此花区夢洲中 1 丁目の一部ほか約49ヘクタールの土地（この後地番及び数量に変更が生じるが、変更後のものも含め、本件 I R 事業用地について、以下「本件土地」という。）について、鑑定評価を依頼
- ・令和元年10月23日 大阪港湾局長が、不動産鑑定業者 4 社（A～D）に対して、令和元年 8 月22日付けで依頼した鑑定評価について、一部変更依頼。主な変更点は、評価対象地の面積、価格時点及び提出期限、求めるべき価格等について、価格を外し、賃料のみとしたこと。
- ・令和元年11月13日 不動産鑑定業者 4 社（A～D）が、本市に宛て、それぞれ不動産鑑定評価書（以下「第 1 鑑定」という。）を提出
- ・同日 本件土地の賃料について、不動産評価審議会に諮問し（諮問番号33番）、同審議会は、これを承認する旨答申
- ・令和元年11月19日 戦略会議において、大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業実施方針（案）等について決定。同会議の資料には、土地契約条件の概要について、次の記載がある（一部抜粋）。
  - 契約方法：事業用定期借地権設定契約
  - 賃料：428円/m<sup>2</sup>・月
  - 貸付期間：35年程度
  - 契約保証金：賃料 6 ヶ月分（12.6億円）
- ・現金預納



賃料改定：5年毎

- ・区域整備計画の更新に合わせて5年毎に賃料改定
- ・改定後の賃料＝改定前の直近賃料×スライド率  
スライド率：(名目GDP変動率+市消費者物価指数変動率) / 2

賃料不増額特約：当初10年

- ・当初認定期間は不増額（認定区域整備計画との整合性確保）
- ・令和元年12月24日 大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業 設置運営事業予定者の公募（RFP）（以下「本件公募」という。）の実施
- ・令和2年2月14日 本件公募に係る参加資格審査結果について、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
- ・令和2年6月23日 令和2年7月頃としている提案審査書類の提出期限を当面の間延長
- ・令和2年12月17日 大阪港湾局長が、不動産鑑定業者3社（A～C）に対して、本件土地について、鑑定評価を依頼
- ・令和3年3月5日 不動産鑑定業者3社（A～C）が、本市に宛て、それぞれ不動産鑑定評価書（以下「第2鑑定」という。）を提出
- ・令和3年3月10日 本件土地の賃料について、不動産評価審議会に再諮問し（諮問番号64番）、同審議会は、これを承認する旨答申
- ・令和3年3月19日 本件公募に係る募集要項の修正版（以下「本件修正要項」という。）を公表
- ・令和3年4月6日 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
- ・令和3年9月28日 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
- ・令和4年2月15日 大阪府及び大阪市と大阪IR株式会社との間で、大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等基本協定書を締結
- ・令和4年3月29日 大阪市会において、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」可決

### (3) 不動産鑑定評価基準

国土交通省は、不動産鑑定士が不動産の鑑定評価を行うに当たっての統一的基準として、不動産鑑定評価基準を定めており、同基準には、次の記載がある。以下、抜粋して記載する。

#### ア 総論 第4章 不動産の価格に関する諸原則 IV 最有効使用の原則

不動産の価格は、その不動産の効用が最高度に発揮される可能性に最も富む使用（以下「最有効使用」という。）を前提として把握される価格を標準として形成される。この場合の最有効使用は、現実の社会経済情勢の下で客観的にみて、良識と通常の使用能力を持つ人による合理的かつ合法的な最高最善の使用方法に基づくものである。

#### イ 同第5章 鑑定評価の基本的事項 第1節 対象不動産の確定 II 地域要因又は個別的要因についての想定上の条件

対象不動産について、依頼目的に応じ対象不動産に係る価格形成要因のうち地域要因

又は個別的要因について想定上の条件を設定する場合がある。この場合には、設定する想定上の条件が鑑定評価書の利用者の利益を害するおそれがないかどうかの観点に加え、特に実現性及び合法性の観点から妥当なものでなければならない。

#### ウ 同節 V条件設定に関する依頼者との合意等

1. 条件設定をする場合、依頼者との間で当該条件設定に係る鑑定評価依頼契約上の合意がなくてはならない。
2. 条件設定が妥当ではないと認められる場合には、依頼者に説明の上、妥当な条件に改定しなければならない。

#### エ 同章 第3節 鑑定評価によって求める価格又は賃料の種類確定 II賃料 1. 正常賃料

正常賃料とは、正常価格と同一の市場概念の下において新たな賃貸借等（賃借権若しくは地上権又は地役権に基づき、不動産を使用し、又は収益することをいう。）の契約において成立するであろう経済価値を表示する適正な賃料（新規賃料）をいう。

なお、市場概念については、同節I価格において、以下の条件を満たすものとされている。

- (1) 市場参加者が自由意思に基づいて市場に参加し、参入、退出が自由であること。

なお、ここでいう市場参加者は、自己の利益を最大化するため次のような要件を満たすとともに、慎重かつ賢明に予測し、行動するものとする。

- ①売り急ぎ、買い進み等をもたらす特別な動機のないこと。
  - ②対象不動産及び対象不動産が属する市場について取引を成立させるために必要となる通常知識や情報を得ていること。
  - ③取引を成立させるために通常必要と認められる労力、費用を費やしていること。
  - ④対象不動産の最有効使用を前提とした価値判断を行うこと。
  - ⑤買主が通常資金調達能力を有していること。
- (2) 取引形態が、市場参加者が制約されたり、売り急ぎ、買い進み等を誘引したりするような特別なものではないこと。
  - (3) 対象不動産が相当の期間市場に公開されていること。

#### オ 同第7章 鑑定評価の方式

不動産の鑑定評価の方式には、原価方式、比較方式及び収益方式の三方式がある。

原価方式は不動産の再調達（建築、造成等による新規の調達をいう。）に要する原価に着目して、比較方式は不動産の取引事例又は賃貸借等の事例に着目して、収益方式は不動産から生み出される収益に着目して、それぞれ不動産の価格又は賃料を求めようとするものである。

## カ 同章 第2節 賃料を求める鑑定評価の手法 II 新規賃料を求める鑑定評価の手法

### 1. 積算法

#### (1) 意義

積算法は、対象不動産について、価格時点における基礎価格を求め、これに期待利回りを乗じて得た額に必要諸経費等を加算して対象不動産の試算賃料を求める手法である（この手法による試算賃料を積算賃料という。）。

積算法は、対象不動産の基礎価格、期待利回り及び必要諸経費等の把握を的確に行い得る場合に有効である。

#### (2) 適用方法

##### ① 基礎価格

基礎価格とは、積算賃料を求めるための基礎となる価格をいい、原価法及び取引事例比較法により求めるものとする。

##### ② 期待利回り

期待利回りとは、賃貸借等に供する不動産を取得するために要した資本に相当する額に対して期待される純収益のその資本相当額に対する割合をいう。

期待利回りを求める方法については、収益還元法における還元利回りを求める方法に準ずるものとする。この場合において、賃料の有する特性に留意すべきである。

##### ③ 必要諸経費等

不動産の賃貸借等に当たってその賃料に含まれる必要諸経費等としては、次のものがあげられる。

ア 減価償却費（償却前の純収益に対応する期待利回りをを用いる場合には、計上しない。）

イ 維持管理費（維持費、管理費、修繕費等）

ウ 公租公課（固定資産税、都市計画税等）

エ 損害保険料（火災、機械、ボイラー等の各種保険）

オ 貸倒れ準備費

カ 空室等による損失相当額

なお、基礎価格を求める手法にいう原価法及び取引事例比較法については、同章第1節価格を求める鑑定評価の手法において、次のとおり意義が説明されている。

#### ・II原価法 1. 意義

原価法は、価格時点における対象不動産の再調達原価を求め、この再調達原価について減価修正を行って対象不動産の試算価格を求める手法である（この手法による試算価格を積算価格という。）。

原価法は、対象不動産が建物又は建物及びその敷地である場合において、再調達原価の把握及び減価修正を適切に行うことができるときに有効であり、対象不動産が土地のみである場合においても、再調達原価を適切に求めることができるときはこの手法を適用することができる。

#### ・III取引事例比較法 1. 意義

取引事例比較法は、まず多数の取引事例を収集して適切な事例の選択を行い、これらに係る取引価格に必要な応じて事情補正及び時点修正を行い、かつ、地域要因の比較及び個別的要因の比較を行って求められた価格を比較考量し、これによって対象不動産の試算価格を求める手法である（この手法による試算価格を比準価格という。）。

取引事例比較法は、近隣地域若しくは同一需給圏内の類似地域等において対象不動産と類似の不動産の取引が行われている場合又は同一需給圏内の代替競争不動産の取引が行われている場合に有効である。

## キ 同2. 賃貸事例比較法

### (1) 意義

賃貸事例比較法は、まず多数の新規の賃貸借等の事例を収集して適切な事例の選択を行い、これらに係る実際実質賃料（実際に支払われている不動産に係るすべての経済的対価をいう。）に必要な応じて事情補正及び時点修正を行い、かつ、地域要因の比較及び個別的要因の比較を行って求められた賃料を比較考量し、これによって対象不動産の試算賃料を求める手法である（この手法による試算賃料を比準賃料という。）。

賃貸事例比較法は、近隣地域又は同一需給圏内の類似地域等において対象不動産と類似の不動産の賃貸借等が行われている場合又は同一需給圏内の代替競争不動産の賃貸借等が行われている場合に有効である。

## ク 同3. 収益分析法

### (1) 意義

収益分析法は、一般の企業経営に基づく総収益を分析して対象不動産が一定期間に生み出すであろうと期待される純収益（減価償却後のものとし、これを収益純賃料という。）を求め、これに必要な諸経費等を加算して対象不動産の試算賃料を求める手法である（この手法による試算賃料を収益賃料という。）。

収益分析法は、企業の用に供されている不動産に帰属する純収益を適切に求め得る場合に有効である。

## ケ 各論 第2章 賃料に関する鑑定評価 第1節 宅地 2. 宅地の正常賃料を求める場合

宅地の正常賃料を求める場合の鑑定評価に当たっては、賃貸借等の契約内容による使用方法に基づく宅地の経済価値に即応する適正な賃料を求めるものとする。

宅地の正常賃料の鑑定評価額は、積算賃料、比準賃料及び配分法に準ずる方法に基づく比準賃料を関連づけて決定するものとする。この場合において、純収益を適切に求めることができるときは収益賃料を比較考量して決定するものとする。また、建物及びその敷地に係る賃貸事業に基づく純収益を適切に求めることができるときには、賃貸事業分析法（建物及びその敷地に係る賃貸事業に基づく純収益をもとに土地に帰属する部分を査定して宅地の試算賃料を求める方法）で得た宅地の試算賃料も比較考量して決定す

るものとする。

なお、配分法については、総論第7章鑑定評価の方式 第1節 III取引事例比較法(4)配分法において、次のとおり説明されている。

- ・取引事例が対象不動産と同類型の不動産の部分を内包して複合的に構成されている異類型の不動産に係る場合においては、当該取引事例の取引価格から対象不動産と同類型の不動産以外の部分の価格が取引価格等により判明しているときは、その価格を控除し、又は当該取引事例について各構成部分の価格の割合が取引価格、新規投資等により判明しているときは、当該事例の取引価格に対象不動産と同類型の不動産の部分に係る構成割合を乗じて、対象不動産の類型に係る事例資料を求めるものとする（この方法を配分法という。）。

#### (5) 第1鑑定について

不動産鑑定業者A、B、C及びDからそれぞれ提出のあった第1鑑定の概要は次のとおりである。

##### ア 対象不動産（標記は各社で多少の差異があるが、以下はA社の記載による。）

所在及び地番 大阪市此花区夢洲中1丁目1番1ほか  
地目 宅地（造成中）  
地積 契約予定 493,260 m<sup>2</sup>

##### イ 鑑定評価額（月額支払賃料）

A社 211,000,000円（1平方メートル当たり428円）  
B社 211,042,289円（1平方メートル当たり428円）  
C社 211,047,000円（1平方メートル当たり428円）  
D社 192,860,000円（1平方メートル当たり391円）

##### ウ 評価条件（標記は各社で多少の差異があるが、以下はA社の記載による。）

- ・現況は一部埋立工事中で、インフラ等が未整備の状況であるが、価格時点において、当該埋立工事及び宅地としての利用に必要な基礎的インフラ（造成、上下水道、電気、都市ガス、通信インフラ、外周道路・幹線道路（此花大橋・夢舞大橋の拡幅等を含む）等）の整備が完了し、使用収益が可能な状態にあるものとしての未竣工建物等鑑定評価
- ・価格時点において、下記（注：賃貸人大阪市、期間35年、保証金として月額支払賃料の6カ月分を収受、などを内容とする。）予定賃貸借契約に基づく事業用定期借地権（借地借家法第23条第1項）を新規に設定する場合の月額支払賃料の鑑定評価
- ・（仮称）大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響を考慮外とした鑑定評価
- ・符号①（注：道路により分断された南側の画地、契約予定392,980 m<sup>2</sup>）及び符号②（注：道路により分断された北側の画地、契約予定100,280 m<sup>2</sup>）の一括賃貸を前提とする鑑定評価

- ・ 土壌汚染及び地下埋設物については、鑑定評価書の利用者が不動産の価格形成に係る影響の判断を自ら行うため、考慮外としての鑑定評価

## エ 最有効使用

- A社 大規模複合商業施設地
- B社 複合型商業施設の敷地
- C社 大規模複合商業施設の敷地
- D社 大規模商業施設等の敷地

## オ 鑑定手法

- ・ 4社とも、賃貸事例比較法、収益分析法及び賃貸事業分析法は適用せず、積算法により積算賃料を求め、試算賃料を調整のうえ鑑定評価額を決定している。
- ・ 賃貸事例比較法を適用しないとした理由は、「契約内容の類似した賃貸事例を収集することが困難であるため」（A社）などである。
- ・ 収益分析法を適用しないとした理由は、「一般の企業経営に基づく総収益から対象不動産に帰属する純収益を求めることが困難であるため」（A社）などである。
- ・ 賃貸事業分析法を適用しないとした理由は、「土地の最有効使用である大規模複合商業施設においては、不動産賃貸経営を想定し、土地に帰属する純収益を適切に把握することが困難であるため」（A社）などである。

## カ 積算法による積算賃料

	基礎価格 円 (単価 円/ m <sup>2</sup> )	期待利回り %	年額実質賃料	月額実質賃料 (m <sup>2</sup> 当たり)
A社	59,200,000,000 (120,000)	4.3	2,545,600,000	212,000,000
B社	59,190,000,000 (120,000)	4.3	2,545,170,000	212,097,500 (430)
C社	59,191,200,000 (120,000)	4.3	2,545,222,000	212,102,000 (430)
D社	(118,000)	4.0		(393)

- ・ 基礎価格の査定にあたっては、4社ともに取引事例比較法によっており、原価法は適用していない。適用していない理由は、「対象不動産は、大阪湾内において埋立造成された人工島であるが、廃棄物処理場として事業が開始された経緯を有しており、その事業の特殊性により対象不動産のみに係る素地価格・造成費等を適切に把握することが困難であること及び対象不動産と比較可能な埋立造成の事例を収集することが困難である」（A社）などである。

- ・期待利回りについては、4社ともに必要諸経費を含めて査定しており、「一般市場における建物所有を目的とする新規地代利回りを検討し、土地の資産としての安全性・非流動性、昨今の金融市場の推移・動向、当該地域の立地条件のほか、必要諸経費である土地の公租公課相当額等を総合的に考慮」（A社）などの結果査定されている。

#### キ 鑑定評価額の決定

4社ともに、契約期間中本市が預かり、契約終了後無利息で返還する保証金の運用益（4社いずれも適正と考えられる運用利回りを1.0パーセントと査定している。）を控除して、イ記載の支払賃料を決定している。

#### （6）第2鑑定について

不動産鑑定業者A、B及びCからそれぞれ第2鑑定が提出されているが、対象不動産について、分筆等により地番が変更となり、地積がそれぞれ392,425平方メートル及び99,324平方メートルに変更になったほかは、評価条件、最有効使用、鑑定手法等について、第1鑑定とほぼ同内容となっており、各社の鑑定評価額（月額支払賃料）は次のとおりとなっている。

A社 211,000,000円（1平方メートル当たり429円）

B社 210,650,083円（1平方メートル当たり428円）

C社 206,943,000円（1平方メートル当たり420円）

#### （7）不動産鑑定業者4社の不動産鑑定評価書における、「（仮称）大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響を考慮外」とする条件の取扱い

##### ア 不動産鑑定評価基準の記載

不動産鑑定評価基準における地域要因又は個別的要因についての想定上の条件の項目に係る記載については、（3）イのとおり。

##### イ 4社の鑑定書における標記条件の記載

A社、B社、C社及びD社の不動産鑑定評価書における、標記条件の記載について、条件が記載されている項目及び妥当性等の検討に係る記載内容は、次のとおりである。

	項目	妥当性等の検討に係る記載
A社	付加条件	（記載なし）
B社	想定上の条件	各条件の設定は、下記の理由により実現性・合法性の観点から妥当であり、これら想定上の条件を付すことは、本件鑑定評価書の利用者に不利益を与えることはない判断した。 a 対象地は、令和元年9月18日大阪港港湾管理者により竣功が認可されている（大阪市指令港湾第788号）。 b 特定複合観光施設区域整備法により、国が特定複合観

		<p>光施設（以下「IR」と記載）区域を定めることとされており、そのためには、都道府県と民間事業者（または予定者）とが共同でIR区域の整備に関する計画を作成し、国土交通大臣の認定を申請する必要がある。</p> <p>c IR区域整備法により、夢洲IR事業は土地所有者たる地方自治体のみでは成立せず、民間事業者が必要である。</p> <p>d、e 略</p> <p>f 本件依頼目的の依頼の背景は、夢洲IR事業の事業者選定にあたってRFP（Request For Proposal）実施時に公表する夢洲IR事業用地の土地賃貸料を算定する参考とするためである。</p>
C社	想定上の条件	（記載なし）
D社	その他の条件	（記載なし）

#### （8）不動産評価審議会への諮問及び答申について

本市は、本市が取得し、若しくは処分し、又は賃貸借する不動産及びこれらの附属工作物の適正な価格及び賃料の評定に関する事務を担当させるために、附属機関として不動産評価審議会を設置している。同審議会は定員 10 名以内の委員で構成されるとされており、現在の委員は、不動産鑑定士 5 名、弁護士 1 名、公認会計士 1 名、行政関係者 1 名となっている。

大阪港湾局が第 1 鑑定をもとに作成した土地評価調書（以下「第 1 調書」という。）について令和元年 11 月 13 日に、同じく第 2 鑑定をもとに作成した土地評価調書（以下「第 2 調書」という。）について令和 3 年 3 月 10 日に、それぞれ同審議会に諮問され、同日、同審議会から承認との答申があった。各調書の概要は次のとおりである。

##### ア 第 1 調書

- ・ A 社、B 社及び C 社の第 1 鑑定の内容に即して作成されており、本件土地について、1 か月、1 平方メートル当たりの実質賃料 430 円（価格時点 令和元年 10 月 31 日）となっている。

- ・ A 社の基礎価格の査定をもとに作成された鑑定評価内容の、その他特記事項の欄に、同社の鑑定書に記載のない、次の注記がなされている。

「本件事業計画では、大阪市が事業者に対し地代等の条件を提示し、事業者は当該条件に基づき IR 事業計画を立案する。従って IR 事業を前提とした地代の鑑定評価とすると、循環論となり適切ではない。以上より、大阪市においては、地代の鑑定評価にあたり、当付加条件を設定することとした。」

- ・ B 社の基礎価格の査定をもとに作成された鑑定評価内容の、その他特記事項の欄に、同社の鑑定書に記載のない、次の注記がなされている。

「夢洲 IR 事業が実施されることによる価格形成要因の影響は、賃貸借人となる事業者によってもたらされるものであり、あらかじめ価格形成要因に織り込むことは本件



依頼目的に鑑みて循環論に陥ることとなる。したがって、当該要因を考慮することは妥当と判断した。

## イ 第2調書

- ・ A社及びB社の第2鑑定の内容に即して作成されており、本件土地について、1か月、1平方メートル当たりの実質賃料 430 円（価格時点 令和3年2月28日）となっている。また、第1調書と同様の注記がなされている。

## (9) 不動産評価審議会委員の見解

令和元年11月13日及び令和3年3月10日に、本件土地に係る諮問の審議に関与した不動産鑑定士資格を有する5名の不動産評価審議会委員に対して、報道機関が行ったインタビュー資料には、委員の発言として、次の記載がある（以下一部を抜粋。）。

- ・ 審議会の委員の話で申し訳ないですが、要は我々にとって条件設定、前提条件は所与なんです。どういった条件を設定するか、その目的なりが正しいかどうかという部分は議論しなくて、条件は所与として与えられますので、付議された条件の中で、水準が正しいかどうかを考える場です、ですから、どういったプロセスでその条件を外す外さないというのは、こちらの審議内容ではないということになります。
- ・ 評価審議会の方では、そういう条件設定の、こういう形で条件設定の妥当性を検証してますっていうところまでの資料が、もともとなかったの、まあはいそういう条件ありきでやってますってことが伝えられた上での審議をしている。
- ・ （「鑑定評価書の条件設定の合理的な根拠の記載であったりですか、そういったことについては基本的には…」との記者の質問に対し）審議していないです。
- ・ （「各社IR事業について考慮外としています。これは、想定上の条件という認識のうえ、この条件下での価格や期待利回り、鑑定評価の評価額の審議をしたということで基本的には間違いがないと思うのですが、それで間違いないでしょうか。」との記者の質問に対し）そうですね。はい。
- ・ （「鑑定評価書に条件設定の合理的な根拠の記載はありましたか。」という記者の質問に対し）実際、調書しか見ていない 評価書自体を見ていないのでわからない 一応、確認、役所のやつに記載されているのは確認はしましたが（「そもそも評価書内の記載があるか審議委員として見ない」という記者の質問に対し）そうですね 基本的には調書を基にして審議するので。（鑑定業者への質問の回答について 各評価書において各社IR事業を考慮外としています。これは想定上の条件という認識の上、この条件下での価格や期待利回り、鑑定評価額の審議をしたということで間違いないでしょうか。」という記者の質問に対し）そうですね。

## 2 監査対象所属に対する調査

令和5年2月8日に、行政委員会事務局職員が、本件両局職員に対して次のとおり調査を行った。

- (1) R F Cの前に、本件両局が依頼した価格調査について確認したところ、本件両局からは、

次の説明があった。

- ・ I R 推進局では、I R の事業化検討についてアドバイザー（P w C 大阪 I R 共同企業体（代表構成員 P w C コンサルティング合同会社）、以下総称して「P w C」という。）から支援を受ける契約を締結しており、2019 年 4 月のコンセプト募集（R F C）に向けた土地価格調査については、同社から A 社に再委託のうえ、実施している。
- ・ 価格調査にあたり、I R 推進局から A 社に「インフラ整備に係る概要資料（土地価格調査用 [平成 30 年 9 月 5 日]）」を提示している。
- ・ 調査報告書においては、1 平方メートル当たりの単価を 120,000 円とする調査価額（平成 30 年 12 月 1 日時点の更地価額）が示されている。
- ・ 大阪港湾局からは、B 社に対する平成 30 年 10 月 26 日付けの鑑定評価依頼書等、並びに B 社が作成した平成 31 年 3 月 27 日付け不動産価格調査報告書及び意見書 2 通の提示があった。
- ・ B 社作成の不動産価格報告書によると、調査価格は 1 平方メートル当たり 120,000 円、また同社作成の意見書によると、土地の期待利回りの水準は 4.4 パーセント前後、及び新駅の設置等がある場合の、ない場合に対する格差の程度は、概ね +15～+30 パーセント程度となっている。

(2) (1) において、「特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響」は考慮されているのか確認したところ、本件両局からは、次の説明があった。

- ・ (A 社について) I R 事業を前提とした価格は、I R 施設を整備する事業者の努力により得られる付加価値や公共貢献を含むため、土地処分価格としては適切でないとの理由で、「特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響」は考慮されていない。
- ・ (B 社について) 「特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響」について記載はない。

(3) 大阪港湾局において、不動産鑑定業者を選定するルール、通常の手順について確認したところ、大阪港湾局からは、次の説明があった。

- ・ 「大阪港湾局不動産鑑定業者選定委員会要綱」に基づき設置した不動産鑑定業者選定委員会において、案件内容に応じ、当該要綱に基づいて策定した基準（「不動産鑑定業者の選定基準について」）を踏まえて審議し、不動産鑑定業者を選定している。

(4) 本件に係る当初 4 社、2 回目 3 社の選定について確認したところ、大阪港湾局からは、次の説明があった。

- ・ 本件に係る当初 4 社、2 回目 3 社については、(3) の手続きに則り、実施した。
- ・ これについて、大阪港湾局からは、当初及び 2 回目の業者選定に係る依頼書の提示があった。これによると、当初の B 社の選定理由は、「今回実施を予定している R F P は、R F C で得られたコンセプト等を踏まえ実施するものであり、R F C と R F P で実施した評価については一貫性が必要」「同社は R F C で評価実績を有しており、I R 関連の法制度や国における公募設計プロセス等についても理解が深い」とされている。また同

じくA社、C社及びD社の選定理由は、「鑑定手法によっては、不動産評価審議会委員から「諮問になじまない」との意見が出る可能性もあり、評価審議会を経ない契約になる可能性もあり」「契約管財局からは、本件のようなビッグプロジェクトについては、大手鑑定業者を含めた複数鑑定を経ることで価格の妥当性が主張できるとの意見を受けた」ことから、港湾局不動産鑑定業者名簿の登録事業者 31 社について、鑑定士数、国内事務所数、公的土地評価業務数、不動産の鑑定評価数の4指標の合計点数から順位付けを行い、点数の接近した上位3社に依頼する、というものである。

- ・2回目の業者選定理由は、「現在実施しているRFPに関して、想定スケジュールでは価格時点から1年以内に区域認定申請手続きを実施する予定であったところ、世界的な新型コロナウイルス流行に伴い、スケジュールが大幅に遅れることとなった。」「また、前回鑑定において本件地における地下埋設物等を鑑定評価に反映させる必要が生じたことなどにより、IR推進局から、令和2年10月23日付で再鑑定の依頼を受けた。これに対応するため、本件地の土地賃料について再鑑定を実施するものである。」「前回鑑定に当たっては、大阪市不動産評価審議会への諮問可否が不透明であったことから、計4社の鑑定評価を徴したところであるが、本件について同審議会への諮問が見込める状況となったため、鑑定費用削減の観点も踏まえ、前回鑑定において類似の評価結果であった「B社」「C社」「A社」の3社に当該鑑定を依頼する」というものである。

(5) 不動産鑑定評価において、4社ともに、現在整備中の基礎的インフラについて、整備が完了した状態にあるとの仮定を置いて評価しているが、本市の指示によるものか確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・本市がインフラ整備計画を鑑定業者に説明し、その後、鑑定業者と条件を確認する際に、価格時点において整備が完了した状態にあるものとして設定したものである。

(6) 同様に、整備中の鉄道駅について、開業した状態にあるとの仮定になっていないのは何故か確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・鑑定業者によると、駅の整備主体が民間事業者であり、鑑定評価時点では未確定な情報が多いことから、実現性の観点を踏まえ、開業した状態にあるとの仮定にはなっていないとのことである。

(7) 「(仮称)大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響を考慮外」(以下「IR考慮外」という。)とする付加条件について、この付加条件を付することになった経過を確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・鑑定業者の意見を踏まえ対応を決定したものはあるが、経過の詳細については、別紙「「IR考慮外」の条件設定に関する調整経過」を確認されたい。
- ・大阪港湾局から提示のあった同資料には、次のとおり記載がある。

2019年8月下旬

- ・前例のない案件のため、鑑定4社に鑑定評価を依頼

2019年9月下旬

- ・鑑定を依頼した業者のうち1社から「当社としては、IR事業は国内実績もなく、評

価上考慮することは適切でないと考えている」旨の意見を受ける。

2019年10月上旬

- ・港湾局から鑑定4社に「IR考慮外」と条件設定する案に対する所見を求める。

2019年10月中旬

- ・鑑定4社とも「IR考慮外」と条件設定することが妥当との所見を確認
- ・「IR考慮外」を条件設定とするよう鑑定4社に提示

2019年11月中旬

- ・大阪市不動産評価審議会へ諮問
- ・鑑定評価書を受領

(8) (7)に関連して、不動産鑑定業者とやり取りした文書、本市における決裁その他意思決定経過のわかる文書、不動産鑑定業者との協議記録などを求めたところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明などがあった。

- ・「「IR考慮外」の条件設定に関する調整経過」のうち、10月中旬に「鑑定4社とも「IR考慮外」と条件設定することが妥当との所見を確認」を受けた後に、「「IR考慮外」を条件設定とするよう鑑定4社に提示」した際の資料を提示する。
- ・大阪港湾局から提示のあった同資料には、1. 評価条件について、の項目中に、次の記載がある。

**【付加条件】**

(仮称)大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響を考慮外とした鑑定評価

(9) (7)の付加条件について、この条件を付することが適切であることについて、不動産鑑定業者4社はそれぞれどのように説明されたのか、またこれについてB社が不動産鑑定評価書において、「これらの想定上の条件を付すことは、本件鑑定評価書の利用者に不利益を与えることはない」としていることについて確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・前段について、別紙「IR考慮外理由説明」を確認されたい。
- ・後段について、B社は別紙「IR考慮外理由説明」のうちの鑑定業者A・Bに該当するが、同社を含め、IRを考慮した鑑定評価を行うことは困難であるとの意見も受けており、IRを考慮する・しないによる賃料の差は確認ができない。
- ・大阪港湾局から提示のあった同資料には、次のとおり記載がある。(注：以下のA～Dは原資料のものである。)
- ・本件事業計画では、大阪市が事業者に対し地代等の条件を提示し、事業者は当該条件に基づきIR事業計画を立案することとなります。一方で、IR事業を前提とした地代の鑑定評価とすると、循環論となり適切ではないことから、大阪市においては、地代の鑑定評価にあたり、当該付加条件を設定することとしました。
- ・当該条件設定に関し、本件評価を担当する鑑定業者に妥当性の確認を行い、下記のとおり妥当である旨の意見等を受けています。

**【鑑定業者A・B】**

夢洲 I R 事業が実施されることによる価格形成要因への影響は、賃借人となる事業者によってもたらされるものであり、あらかじめ価格形成要因に織り込むことは本件依頼目的に鑑みて循環論に陥ることとなる。従って、当該要因を考慮外とすることは妥当と判断できる。

**【鑑定業者 C】**

事業者の開発利益を前提とした賃料を求めることは適切でないため、設定すること自体に異論はない。

**【鑑定業者 D】**

対象地が新たに造成された埋立地であることから、未利用ないし利用履歴のない土地となっている。また、I R 事業による事業効果と地代への影響は今後の事業者負担の投資に拠る部分が大きいものと判断され、評価上、想定される建物利用形態、収益も特殊で想定要素が高く、地代帰属部分への分離も困難となることから、土地自体の潜在力を前提にした地代評価が相当と考える。

(10) (7) の付加条件について、本市としては、I R 目的で賃貸借を行うための賃料算定にあたって、この条件を付することが適切であると判断した理由を確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・ (7) 記載の「I R 考慮外」の条件設定に関する調整経過」及び (9) 記載の「I R 考慮外理由説明」を確認されたい。

(11) 本市（本市担当者等職員）が、本件不動産鑑定について、いずれか、或いはすべての不動産鑑定業者に対し、他にどの不動産鑑定業者に依頼しているか伝えたり、示唆したりしたという事実、又は (1) 記載の価格調査の内容、実施事業者等を伝えた事実はあるか確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・それぞれの不動産鑑定業者に対して「複数鑑定を実施している案件である」旨は伝えていたが、他にどの不動産鑑定業者に依頼しているか伝えたり、示唆したりしたという事実、又は (1) 記載の価格調査の内容、実施事業者等を伝えた事実はない。
- ・なお、R F C の参考価格として、大阪市ホームページ（戦略会議）において公表されている。

(12) 本市（本市担当者等職員）が、1 回目、2 回目のいずれにおいても、評価額等につき、どのような額、結論にするかについて、不動産鑑定業者に対し、指示、示唆その他の働きかけを行ったかについて確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・一切ない。

(13) 令和元年諮問時には 3 社の鑑定書から調書を作成しているが、令和 2 年諮問時にはそのうちの 2 社の鑑定書だけを採用して調書を作成しているのは何故か確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・鑑定評価を行った 3 社のうち 2 社の土地価格と期待利回りが同一であったため、2 社の鑑定書を採用した。

- (14) I Rを考慮外とすることについて、不動産評価審議会の調書では、2件の注記において「循環論に陥る」との説明がなされているが、これについて確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。
- ・別紙「循環論説明」を確認されたい。
  - ・大阪港湾局から提示のあった同資料には、次のとおり記載がある。
    - ・「循環論」とは、I Rを考慮外と条件設定することが妥当とする理由として、2019年11月の市不動産評価審議会に向けた鑑定作業の過程で、鑑定業者4社のうち2社から示された表現である。
    - ・I R事業者の公募では、事業条件の一つとして応募者に土地賃料を提示し、応募者は、提示した土地賃料やその他の事業条件を踏まえた上で収支計画等を含めた提案を行うこととなっている。
    - ・仮に、鑑定評価でI R事業を考慮する場合、他に事例がないためにI R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、I R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I R事業計画を前提に賃料の鑑定評価を行うことは不可能である。
    - ・この状況を鑑定事業者が「循環論」と表現し、I R事業を考慮外とすることを妥当と判断した理由の1つとしたもの。
- (15) 不動産評価審議会の議事録によると、令和元年諮問時の質疑応答において、賃料改定の議論になった際に、「常に時価を追う」として、地価変動を取り入れて賃料改定を行うと受け取れる発言があったように思われるが、この発言の意図を確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。
- ・本件審議が新規賃料を諮問しているなか、諮問内容とは別に「土地の成熟度に応じる形で賃料改定しやすい内容を考えてもらってもいいかと思う。」という賃料改定にかかる委員に対するコメントに対して、当局職員が一般論としての意見、感想を述べたものである。
- (16) 不動産評価審議会の議事録によると、令和2年諮問時の質疑応答において、「地下鉄が延伸するだろうということを踏まえた価格」である旨説明されているが、この説明の意味及び評価への織り込みについて確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。
- ・「数年後に地下鉄の駅ができる予定がある土地」としての価格である。
  - ・なお、地下鉄開業の影響については、土地価格の比準表の地域要因や画地条件に反映されている。
- (17) 不動産評価審議会の答申後、本件に係る公募賃料の決定過程を確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった
- 【事業者公募開始（令和元年12月24日）時の賃料決定過程】**
- ・令和元年11月13日の不動産評価審議会（以下「令和元年評審」という。）で承認を得た後、同月19日の戦略会議（以下「令和元年戦略会議」という。）及び同年12月24

日付けの事業者公募（RFP）開始の決裁で、事業者公募開始時の賃料（428 円／㎡・月）を決定した。

【賃料の時点修正（令和3年3月19日）時の賃料決定過程】

- ・平成31年4月24日開催の戦略会議（以下「平成31年戦略会議」という。）において、「RFPで提示する土地価格の価格時点から区域整備計画策定までに1年以上要する場合は、社会経済情勢の変動による時点修正を行う」こととしており、令和3年2月12日の戦略会議（以下「令和3年戦略会議」という。）において、賃料については、事業者公募を開始した土地価格時点から1年以上経過したことを踏まえて時点修正の補正を行うことを確認した。
- ・その後、再度の鑑定評価による賃料（428 円／㎡・月）について、同年3月10日の不動産評価審議会（令和3年評審）の承認を得たうえで、同月18日付けの募集要項修正の決裁で、補正後の賃料を決定した。

(18) 市長が、会見で、ホテルとショッピングモール、イベント会場は入っている、としてホテル等を設置する計画を前提とした鑑定評価である旨発言されたが、IRを考慮外とした鑑定評価額であることを説明していなかったのか確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・鑑定評価の前提条件の細部（IRを考慮外とする条件等）について、市長説明は実施していない。

(19) (17)の決定過程において、各判断権者は、鑑定評価の内容（前提等）について、正確な理解をもっていたのか確認したところ、本件両局からは、次のとおり説明があった。

- ・平成31年戦略会議において、「複数の不動産鑑定業者による鑑定評価を実施したうえで、大阪市の不動産評価審議会に諮問する」とし、令和元年戦略会議において、賃料については、不動産評価審議会の審議を経たうえで、428 円／㎡・月と説明しており、賃料は、複数の不動産鑑定業者の鑑定評価を踏まえて、令和元年評審で承認を得たものであるという認識である。

(20) IRを考慮外とした鑑定評価及び不動産評価審議会答申価格をもって、IR用途で、IR事業者と契約することは適切であると考えているのか、理由を確認したところ、大阪港湾局からは、次のとおり説明があった。

- ・本件価格は、(7)記載のとおり、鑑定業者の意見を踏まえIRを考慮外としたうえで、その内容を基に不動産評価審議会へ諮問し答申を得たものとなっている。
- ・その価格を条件として公募し、選定した事業者と契約をするものであり、適切であると考えている。

(21) 賃料改定にかかるIR事業者との合意内容について、確認できる資料の提示を求めたところ、IR推進局からは、次のとおり説明があった。

- ・賃料改定については、令和元年戦略会議資料において下記のとおり決定のうえ、事業者公募における事業条件としており、今後、同内容を規定した事業用定期借地権設定契約

をIR事業者（SPC）と大阪市で締結する予定である。

（令和元年戦略会議（抄））

- ・区域整備計画の更新に合わせて5年毎に賃料改定
- ・当初認定期間（10年）は不増額（認定区域整備計画との整合性確保）
- ・改定後の賃料＝改定前の直近賃料×スライド率

スライド率：（名目GDP変動率＋市消費者物価指数変動率）／2

(22) 平成31年4月24日戦略会議資料によると、「RFPで提示する土地価格の価格時点から1年以上要する場合は時点修正を行う。その際価格決定のプロセスとして議会議決を経る。」とあるが、これについて確認したところ、IR推進局からは、次のとおり説明があった。

- ・平成31年戦略会議において、「RFPで提示する土地価格の価格時点から区域整備計画策定までに1年以上要する場合は、社会経済情勢の変動による時点修正を行う」としている。
- ・この点、令和元年12月24日の事業者公募開始後に、新型コロナウイルス感染症の影響や国の基本方針策定状況等を踏まえ、公募スケジュールを延期したことに伴い、「RFPで提示する土地価格の価格時点」から1年以上経過したため、再度、鑑定評価（価格時点：令和3年2月28日）を実施し、令和3年評審の承認を得たうえで、土地価格の時点修正（賃料の補正）を行った。
- ・その後、賃料も含めた区域整備計画を当該価格時点から1年以内の令和4年2月16日に策定し、議会の議決（大阪市会令和4年2・3月定例会 議案第80号）を得て、同年4月27日に国へ申請している。
- ・以上のとおりであり、必要な時点修正等は既に実施している。

### 3 関係人に対する調査 1 不動産鑑定業者

行政委員会事務局職員は、本件の関係人であるA社、B社、C社及びD社の4社に、次の質問を記載した質問書を発出し、A社からは2月24日に、B社からは2月14日に、及びC社からは2月20日にそれぞれ次のとおり回答を得た。また、D社からは2月17日に、今回は回答を差し控えさせて頂きたい旨連絡があった。

#### (1) 質問事項

ア 本件土地に係る令和元年11月及び令和3年3月の不動産鑑定書（以下それぞれ「第1鑑定」及び「第2鑑定」といいます。）（注：D社については第1鑑定のみ、以下同じ。）について、本市は、依頼書の評価依頼の目的において、「IR用地」として、IR目的であることを明らかにしていますが、貴社からの鑑定書に記載された賃料は、IR事業目的での貸付に際しての適正賃料であるという理解でよいでしょうか（誤っているなら、どういう賃料であるのか、わかりやすくご説明ください）。

イ 鑑定にあたって、想定上の条件を付ける場合の考え方について、ご説明ください。依頼者から求められたときにつけるのでしょうか。

ウ 鑑定にあたって、基礎的なインフラの整備が完了したとの想定条件が付されていますが、これは本市からの指示でしょうか。指示があったのなら、それはいつ、どのよう



な形で行われたのでしょうか。

エ 同じく、鉄道駅（仮称夢洲駅）については、整備が完了したとの想定条件にはなっていないようですが、ウとの取扱いの差異は何故でしょうか（本市からの指示がなかったということでしょうか）。また、ウと別異の取扱いとすることが適切であるとする理由をお示してください。

オ エに関連しますが、本件土地の至近に近い将来駅が開業する予定になっていることは、評価に反映されているのでしょうか。反映されているとしたら、土地価格比準の、地域要因又は個別要因のなかのどの項目で、どの程度見ているのか、具体的にご説明ください。

カ 「大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響を考慮外」とする想定上の条件（以下「IR考慮外条件」といいます。）を付することが適切であるとお考えになった理由をご説明ください（本件土地は、価格時点において区域整備計画が認定されたときはIR事業を行うことができるポテンシャルを有しており、また本市の依頼目的から同認定後の契約価格を求めていることは明らかですが）。

キ1 （カの回答が、IR事業者によりもたらされる地価の上昇、開発利益を前提に賃料を求めることは適切ではないといったものである場合）IR事業が可能になるポテンシャルのある土地（かつ、そのポテンシャルが現実化する際にのみ成立する賃貸の際の賃料を求める場合）において、そのポテンシャルそのものを考慮外にすることは、土地の価値を損なった状態で評価することであるように思われますが、この点詳細にご説明ください。

キ2 （カの回答が、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もの（循環論）である場合）不動産鑑定評価にあたっては、不動産鑑定士が自ら最有効使用を判定して、鑑定を行うものだと思いますが、事業者の事業計画（これが最有効使用であるとは限らないと思われます。）が提示されなければ賃料が算定できないのでしょうか。

キ3 （カの回答がIR考慮外条件を付さなければ原理的に誤りといったものではなく、国内に実績がないといったものである場合）提出された鑑定書では、土地の売買取引事例から標記土地の比準価格を求め、それに期待利回りを乗じて賃料を算定されていますが、国内に実績がないと、この算定過程のどの部分を求めることができなくなるのでしょうか（IR目的での土地の売買取引事例がなければ鑑定できないということでしょうか。別の目的の取引価格に乗じる地域要因の格差率（行政的条件でしょうか？）が求められないのでしょうか。期待利回りが異なるのでしょうか。）。具体的にご説明ください。

ク 不動産鑑定評価基準では、「地域要因又は個別的要因についての想定上の条件」について、「設定する想定上の条件が鑑定評価書の利用者の利益を害するおそれがないかどうか」の観点から妥当なものでなければならぬとされていますが、IR考慮外条件は、付しても本市の利益を害するおそれがない、すなわち評価額が低くなることはないということでしょうか。

ケ 汚染土壌処分費用及び地下埋設物については考慮外とされていますが、液状化現象の発生リスクについては、どのように考慮されているのでしょうか。

コ 貴社が最有効使用と判定した「大規模複合商業施設」（A社の場合。B社については「複合型商業施設の敷地」、C社については「大規模複合商業施設の敷地」、及びD社については「大規模商業施設の敷地」として質問した。）について、具体的にはどのような施設を想定されたのかご説明ください（階層、構造、含まれる用途、機能（宿泊施設の有無など）、想定される建物の延床面積、国内の代表的な他事例など）。

サ 本件の不動産鑑定で採用された民間取引事例は、すべて不動産鑑定士協会のデータベース（民間取引事例カードなど）から採用されたものでしょうか。報道によると、福岡市21万7775円の事例は不動産鑑定士協会のデータベースにない独自の取引事例で、2社がこの取引事例が採用されていると報じられていますが、不動産鑑定士協会のデータベースにない取引事例について、他社と共有等されているのでしょうか。本件不動産鑑定において、事例情報のやり取り等をされたということでしょうか。

シ 第1鑑定及び第2鑑定の際に、本市が発注した他の鑑定事業者がどこか、（1社だけでも）知っていましたか。

ス シで知っていた場合、どのようにして知りましたか（本市担当者等から聞かれたのでしょうか）。

セ 第1鑑定の際に、本市がR F C前に実施した価格調査のことを知っていましたか。知っていたとすればどの程度のことを把握されていましたか（本市担当者から内容の提示等を受けられましたか）。

ソ 第1鑑定及び第2鑑定の鑑定の際に、本市担当者等から、結論について特定の価格、賃料にするようとの指示や示唆、その他クライアントプレッシャー等を感じたことはありますか。あれば、どのような内容でしたか。

タ 第1鑑定及び第2鑑定の際に、見方や価格、賃料水準など鑑定の内容について、他の鑑定業者と打合せ、調整等を行ったことはありますか。あれば、どのような内容でしたか。

また、B社については、不動産鑑定に先立って行った価格調査において、I R考慮外としたかが不動産価格調査報告書の記載からは明らかでないため、次の質問を追加している。

サの2 貴社は、平成31年3月27日付けで、I R事業用地について不動産価格調査報告書を作成、提出されていると伺っており、その際には、I R考慮外条件は付されていないように思われます。その後、第1鑑定の依頼を受けた際に、I R考慮外条件が必要、或いは適切と考えを改めたということでしょうか。また、I R考慮外条件のない価格調査報告と、I R考慮外条件のある第1鑑定、第2鑑定で土地の基礎価格は変わっていませんが、I Rが可能であるという条件は土地価格に影響しないというお考えでしょうか。

## （2）A社からの回答（項目の符号は（1）質問事項と共通）

ア 第1鑑定及び第2鑑定ともに、土地の最有効使用に基づく正常賃料を求める鑑定評価を行いました。

ただし、受任に当たり、I R施設を前提とする鑑定評価は下記のとおり困難である旨を依頼者に説明し、依頼者からI R施設を前提としない鑑定評価を行うことの確認を受

けて、当該業務を実施しております。

なお、I R事業目的の貸付に当たっては、4社の鑑定評価結果をもとに、大阪市不動産評価審議会の審議を経て、大阪市様が適切に貸付料の決定をされていると認識しています。

#### 【I R施設を前提とする鑑定評価が困難である理由】

不動産の鑑定評価を行うに当たっては、価格形成要因を市場参加者の観点から明確に把握し、かつ、その推移及び動向並びに諸要因間の相互関係を十分に分析して、不動産の効用及び相対的稀少性並びに不動産に対する有効需要の三者に及ぼすその影響を判定することが必要となります（不動産鑑定評価基準総論第3章）。

不動産の価格は、その不動産の効用が最高度に発揮される可能性に最も富む使用（以下「最有効使用」という。）を前提として把握される価格を標準として形成されます。この場合の最有効使用は、現実の社会経済情勢の下で客観的にみて、良識と通常の使用能力を持つ人による合理的かつ合法的な最高最善の使用方法に基づくものでなければなりません（不動産鑑定評価基準総論第4章Ⅳ）。

対象不動産の最有効使用の判定に当たっては、「良識と通常の使用能力を持つ人が採用するであろうと考えられる使用方法であること」、「効用を十分に発揮し得る時点が予測し得ない将来でないこと」などが求められます（不動産鑑定評価基準総論第6章第2節Ⅱ）。

しかし、日本国内ではカジノを中心とした様々な用途で構成されるI R施設は存在せず、不動産市場も形成されていません。これまでに前例のない日本型I R（カジノ施設と国際会議場、展示等施設などのM I C E施設、魅力増進施設、送客施設、宿泊施設、エンターテイメント施設などの各施設を法制度上一体化した施設）の施設の規模、集積度等の状態、I R施設への実際の集客状況（顧客の質と量）や利用状況はどのようなものか、I R施設運営に係る収支状況がどのようなものになるのかが明確に把握できるような状況ではありませんでした。しかも、関係法令の具体的な運用基準等も明らかではない状況にありました。

したがって、I R施設を前提とした鑑定評価を行おうとしても、上に示したような重要な価格形成要因が把握できず、またI R施設を最有効使用として判定することも困難であるため、I R施設を前提とする鑑定評価を行うことはできません。

イ 鑑定評価に際しては、基本的には現実の用途及び権利の態様並びに地域要因及び個別的要因を所与として不動産の価格を求めます。しかし、不動産鑑定評価基準においては、所与のものとは異なる「地域要因又は個別的要因についての想定上の条件」を設定した鑑定評価を行う場合を規定しており、その内容は下記のとおりです。

また、想定上の条件は、依頼者との間で当該条件設定に係る鑑定評価依頼契約上の合意を得たうえで設定します。

#### 【不動産鑑定評価基準総論第5章第1節Ⅱ】

対象不動産について、依頼目的に応じ対象不動産に係る価格形成要因のうち地域要因又は個別的要因について想定上の条件を設定する場合があります。この場合には、設定する想定上の条件が鑑定評価書の利用者の利益を害するおそれがないかどうかの観点に加え、

特に実現性及び合法性の観点から妥当なものでなければならない。

【不動産鑑定評価基準総論第5章第1節V】

1. 条件設定をする場合、依頼者との間で当該条件設定に係る鑑定評価依頼契約上の合意がなくてはならない。
2. 条件設定が妥当でないと認められる場合には、依頼者に説明の上、妥当な条件に改定しなければならない。

ウ ご依頼の初期段階より、大阪港湾局様から前提条件となる基礎的インフラについて説明を受けていました。整備予定の基礎的インフラに関する資料を提供いただきました。

なお、基礎的インフラが完了したものであるものとしての条件は、想定上の条件ではなく、対象確定条件に該当します。

エ 新駅が開業したものとする想定上の条件は、地域要因についての想定上の条件に該当します。地域要因についての想定上の条件の設定が認められるための要件は不動産鑑定評価基準総論第5章第1節II（下記参照）に規定されています。

本件の鑑定評価における計画及び諸規制の変更、改廃に権能を持つ新駅の整備主体は大阪市ではありません。鑑定評価においては、当該事業の実現性を担保するための情報を得られなかったため、整備が完了したものであるものとしての条件を設定することは出来ませんでした。

【不動産鑑定評価基準総論第5章第1節II】

一般に、地域要因について想定上の条件を設定することが妥当と認められる場合は、計画及び諸規制の変更、改廃に権能を持つ公的機関の設定する事項に主として限られる。

オ 新駅開業の期待性については、地域要因（環境条件の事業環境）として考慮していません。

カ イのとおり「想定上の条件」とは、鑑定評価の対象とする不動産の現実の価格形成要因と異なる状態を前提とする条件です。

一方、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置事業に係る価格形成要因への影響を考慮外」とすることは、現実の状態を前提に鑑定評価を行うことを意味しており、同基準に定める「想定上の条件」には該当しません。

したがって、本来、鑑定評価書に「考慮外」とする旨を記載する必要はありませんが、大阪港湾局様からのIR事業に係る価格形成要因の取扱いについて明確にしたいという要請を受けて、為念的に付加条件欄に記載したものに過ぎません。

IR施設を前提とする鑑定評価ができないのは、アのとおりです。

キ1 IR施設を前提とする鑑定評価ができないのは、アのとおりです。

キ2 事業計画が前提として示されたとしても、アのとおり重要な価格形成要因を把握できないため、鑑定評価はできません。

ただし、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考えます。

キ3 IR施設を前提とする鑑定評価ができないのは、アのとおりです。

IRに係る価格形成要因（賃料固有の価格形成要因を含む）が把握できず、またIRを最有効使用と判定することも困難であるため、新規賃料を求める場合の手法である、積算法、賃貸事例比較法、収益分析法のいずれも適用できないと判断しました。

ク アのとおり、本件鑑定評価の受任に当たり、IR施設を前提とする鑑定評価は困難である旨を依頼者に説明し、依頼者からIR施設を前提としない鑑定評価を行うことの確認を受けて、当該業務を実施しております。

ケ 鑑定評価を行った時点において、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、未竣工建物等鑑定評価条件の造成工事実施により対策が行われると整理しました。

コ アウトレットモール等のSRSC（超広域型ショッピングセンター）を想定しました。

想定建物は、S造2階建の店舗で、延床面積は70,000㎡（店舗面積：60,000㎡）となります。建物の想定にあたっては、全国のアウトレットモールに関する資料を収集しました。

サ 福岡市の事例については、当方の情報収集により入手しました。

なお、当方は本件鑑定評価に関し、他社の評価内容については知りうる立場になく、取引事例等の情報共有も行っておらず、他社の鑑定評価書の内容も承知しておりません。

シ 知っていません。

ス 大阪市の担当者から聞きました。

セ 他社については、承知しておりません。大阪市の担当者から内容の提示等は受けていません。

ソ ありません。

タ 本件鑑定評価に関し、鑑定評価額等の情報共有は行っていません。

### （3）B社からの回答（項目の符号は（1）質問事項と共通）

ア 国が行うIR事業の認可を取るために、府市と共にIR事業を実施してくれる事業者を募集するため、価格時点における対象土地の経済価値を適正に反映した賃料を提示す

るためのものです。

イ 鑑定評価は、あるがままの状態を所与として価格を示すものです。価格水準の調査報告（価格シミュレーション）と異なり、実現できるか否か不明なことを想定した条件を付すことはできません。

依頼者から想定上の条件を前提とするように求められた場合において、合法性、実現性の観点から判断し、その条件を設定することが妥当でないと判断された場合には、この想定上の条件を付した「鑑定評価」（鑑定評価書の発行）はできません。

理由は以下のとおりです。

鑑定評価基準では、想定上の条件を付すことができる場合として、『特に地域要因については、計画及び諸規制の変更、改廃に権能を持つ公的機関の設定する事項に主として限られる』となっている。

ウ 大阪市からの指示ですが、依頼時に、上記に照らし指示の妥当性を確認しています。

エ ウと別の取扱をした理由は、事業認可が未済で、かつ価格時点においては事業主体は府市ではない（別法人）ためです。府市の一存ではエビデンスなしに、確実に整備が完了するという条件を付すことはできません。イの、『』に依ります。

オ 比準価格検討において考慮しています。また、将来駅ができない場合には、たとえ用途地域が商業地域、容積率 400 パーセントであっても、商業施設の立地はあり得ないため、試算した価格にはならないと思われます（従って、そのような場合には、地域分析も異なることになり、採用する事例も異なります。）

カ 府市が「IRの区域認定が行われたものとする」「IRが開業すること（可能性も含む）」という前提条件を提示した場合、これが「想定上の条件」となり、その条件の妥当性を検討する必要があります。

なぜなら、価格時点において計画の改廃（IR区域認定）に権能を持つのは国であり、今から事業者を募集しようとしている府市は、IR区域認定の権能は持たないからです。したがって、府市から、「府市の一存でIRの区域認定が行われたものとする」、「IRが開業すること（可能性も含む）」という条件設定を提示され、鑑定評価を行うことを求められても、実現性のエビデンスはないため、これらを前提とする鑑定評価を行うことはそもそもできません。

なお、質問文の「区域整備計画が認定された時はIR事業を行うことができるポテンシャルを有しており」は文章としては事実を示していますが、価格時点においては「区域整備計画が認定された時は」は、仮定であり、現実には区域整備計画は認定されておらず、したがって、「IR事業を行うこと」が実現することの確証もないため、価格時点においてこれらを「鑑定評価の条件」とすることは、不動産鑑定評価基準に違反することになります（国土交通省にもその旨報告済）。

【B】関係人質問表別紙（注：本文末尾に添付）の①に、上記の説明のためのIR事

業のスキームの説明をしています。

カへの回答は②に記載しました。

鑑定評価の依頼目的がRFPのためであるため、その時点においてはこのような判断(②)が妥当だと考えますが、IR事業が確定して開業するあるいは開業が近くなれば、事業収支も計算可能と考えられるため、その収支に基づいた土地価格や賃料を算出し、改めて賃料交渉をする(ただし、上昇するとは限らない)ことがあり得たのではないかと思います。

(その際は、今回の様な鑑定評価の条件を付す必要もなく、逆に「IR事業が行われるものとして」という条件を付す必要もない(実施が確定していれば、条件は不要)時期において、改めて、鑑定評価を取る必要があるのだと思いますが、それをするかしないかは行政の判断だと言えます。)

また、クの回答をご参照ください。

キ1 本件は、RFPの段階での鑑定評価です。

IR区域が国により認可され、事業が進捗、開業に伴い、価値の上昇が生み出された場合には、賃料の改定を行うのが通常であり、このことについては担当者には提言しています。

また呈示された土地賃貸借契約は、賃料の改定は5年毎に行うとされていました。したがってその契約条件を前提としています。事業が確定すれば、自治体は実際の事業収益把握することが可能であるため、賃料交渉の余地を残すのが一般的だと思います。したがってこの前提条件の鑑定評価を行っています。

賃料改定が5年毎に行われるという賃貸借契約条件であれば、土地建物の整備や事業が安定化することを踏まえ、現実のIR事業収支を前提した賃料額に改定するのが一般的な商慣習による賃貸借契約であると思います。

質問文の『IR事業が可能になるポテンシャルのある土地(かつ、そのポテンシャルが現実化する際にのみ成立する賃貸の際の賃料を求める場合)』は事実を述べられていますが、後段の、『そのポテンシャルが現実化する際にのみ成立』の箇所については、まさにおっしゃるとおりで、価格時点現在においては、現実化するか否かは府市には判断しうるエビデンスが提示できない内容です。既述のとおり、鑑定評価においてこの条件を想定上の条件として付すことはできません。

また、「土地の価値を『損なった状態』で評価」されたという表現は、適切ではないと感じます。

RFPの段階の賃料額は、「価格時点における正しい鑑定評価の条件の下で算出された額ですが、将来時点においてIRが開業し、土地の価値が上昇した後のその土地に対する対価(賃料)の額と比較すると、相対的に低い額となっているであろう」という表現が正しいと思料します。IRが開業し、税制や収支が明確になったあかつきには、IR事業収益を前提とした鑑定評価も理論上行いけると言えます。

キ2 IR事業が実施されることは確定しておらず、また、収入や税制が確定していないため、「IR事業を前提とした鑑定評価」を行うことはできません。

本件鑑定評価にあたっては、依頼目的及び条件を踏まえた土地の最有効使用を判定し、賃料を算定しています。

キ3 「IR考慮外条件を付さなければ原理的に誤りといったものではなく」の意味がわかりかねますので、回答いたしかねます。

ク 質問文に『評価額が低くなる』とありますが、どのように鑑定評価を行うことを求めることを予定したものととの比較でしょうか。

ケ 造成整備中であったため、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旨の口頭のやりとりはあったと記憶しています。

コ 全国でのブラウンフィールドの利用や、大規模公共公益施設跡地利用を参考に、容積率はフル活用しない、4～5階建の建物で、立体駐車場、平面駐車場、アウトレットモール、サブカルチャー関連のアミューズメント開催施設、物販店舗、映画館、展示施設をイメージしています。

海外では、小売店舗やエンタテインメント関連施設、ホテル等が集積してひとつのエリアが作られているところがあります。

サ 誰でも独自入手可能な資料ですので、弊社で検索して得た事例のうちから採用しました。

サの2 価格調査報告書においても、鑑定評価においても、求めるべき価格や賃料は同じですが、大阪夢洲IR事業の内容は調査の基準日以降に公表されたため、そもそも無いものを「考慮外」とする必要はないため、条件として記載しなかつただけだと思料します。

シ 知っていました。

ス どういう経緯でいつ知るに至ったか明確に覚えていません。

セ 弊社はR F Cのための価格調査報告書及び意見書を作成しています。

ソ ありません。

「IRが開業できるものとしての鑑定評価を行うように」という鑑定評価基準に違反することの強要があった場合には、クライアントプレッシャーがあったと言えます。しかし、強要ではなく、「なぜIRが開業できるものとしての鑑定評価はできないのか」という疑問を呈されたのみで、最終的にご理解いただきました。

本件においては、「IRが開業できるものとしての鑑定評価を行わなくて説明ができるのか？」という攻防がありました。本件評価はR F Pのためであること、5年毎に



賃料改定を行うことが前提となっています。また、USJの例なども挙げて説明したところ、「『今後IRが開業できること等の地域要因や個別的要因が変化した場合には賃料改定を行います』との説明が可能だ」とご理解いただいたと判断しています。

タ ありません。

#### (4) C社からの回答（項目の符号は（1）質問事項と共通）

ア 本件鑑定は、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響を考慮外」とする想定上の条件を設定のうえ、正常賃料の評価を行っております。正常賃料として評価していますので、依頼目的に関わらず適正賃料と考えます。

イ 依頼内容や依頼者との協議を踏まえ、鑑定評価基準に則り条件設定の可否、妥当性を判断することとなります。

ウ 鑑定対象となる不動産の状況、依頼内容を踏まえ、条件設定が必要であればその内容の提示を受け、当該内容を条件として設定することが可能か否かを鑑定評価基準に則り判断していく形となります。本件条件は業務において大阪港湾局よりメールで提示を受け、妥当と判断し採用いたしました。

エ 鉄道駅の整備完了に係る条件の提示はございませんでしたが、新駅の延伸計画が予定されておりましたので、当該計画を踏まえて評価を行いました。なお、ウについては、当該条件がないと、賃借人がインフラ未整備の状態で借り受けることになってしまうため、宅地としての適正な賃料の査定にあたっては必要な条件といえます。

オ 土地に駅や道路等のインフラがない状態での商業性は想定困難となりますが、価格時点において将来駅の開業が予定されることは将来的な地域の発展要因として期待されるものと判断しております。こうした先行的な期待については、取引事例の選択において、鉄道インフラの整備された事例を採用することで考慮しています。

カ IR事業実施については国の認可が必要となりますが、価格時点においてはその実現性があるものと蓋然性をもって判断できませんでした。加えて将来予測の限界等からIR事業を前提とした評価は行うことができないものと判断しましたが、一定の地代を査定するという社会的需要に鑑み、本件条件設定を設定することに妥当性を有するものと判断しました。

キ1 回答対象外となります。

キ2 回答対象外となります。

キ3 IR考慮外条件がない場合、賃料算定に至る価格形成要因の分析等、評価全般が困

難となるものと判断しております。

ク IR考慮外の条件を付して正常賃料の評価を行っております。正常賃料として適正な評価を行っておりますので、市の利益を害するものではないと考えられます。

ケ 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ものと判断しております。

コ 敷地が極めて広大のため想定建物の配置は難易度が高く、夢洲自体の地域性が中期的に具現化すれば価格に反映できると思われませんが、価格時点では、想定による不確実性が相当に高いものとなります。ただこの点については、単一用途ではなく複数用途が競合し得る地域に存する取引事例を採用し、検討を行っております。

サ 当社の採用事例は、すべて日本不動産鑑定士協会連合会で管理されるデータベースによるものとなります。

シ 鑑定事業者については、業務等を通じて大手鑑定業者中心に進めていることは把握しておりました。

ス 大阪港湾局より複数社の鑑定を実施することを聞いておりました。

セ 内容提示は受けておりませんが、市ホームページで公開されていた情報として把握しておりました。

ソ ございません。

タ ございません。

#### 4 関係人に対する調査 2 不動産評価審議会

令和5年2月17日に、行政委員会事務局職員が、本件の関係人である不動産評価審議会（事務局を含む。）に対して、同審議会の所管局である契約管財局の職員を介して次のとおり調査を行い、令和元年11月13日及び令和3年3月10日の審議に加わり、現在も留任している不動産鑑定士資格を有する委員3名及び事務局の見解を確認した。以下で【審議会委員】と表示している部分は委員の回答であり、人数の記載があるものは、3名中その人数の委員の見解であることを示す。また、【事務局】と表示している部分は、同審議会の事務局を担当する契約管財局職員による回答である。

- (1) 令和元年度諮問番号 33 及び令和2年度諮問番号 64 番（以下「本件各諮問」といいます。）について、諮問目的が「IR事業用地として・・・一体で賃貸する際の地代」となっているが、本件各諮問で審議等の対象となったのは、「価格時点においてIR事業で貸出す際の適正な賃料」であったということか確認したところ、次のとおり説明があった。

**【事務局】**

- ・いずれも本審議会への諮問目的を、本件土地を I R 事業用地として事業用定期借地契約により賃貸する際の地代としており、鑑定においては、大阪港湾局と各鑑定業者の間で、I R が考慮外とされた結果、最有効使用が大規模複合型商業施設として評価されたものであり、お見込みのとおり理解している。

**【審議会委員（2名）】**

- ・同上。

**【審議会委員（1名）】**

- ・本件は I R については考慮外となっており、最有効使用は商業施設の敷地となっていることから、商業施設の敷地としての適正な賃料であるかを審議している。

(2) 本件各諮問のもとになった鑑定書には、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響を考慮外」とする条件が付されていることが示されており、本件各諮問の価格も同様の条件下での賃料であると思われるが、(1) との関係で、この条件が適正なものであるかについても審議の対象であるのか（或いは、その前提を所与のものとして、前提の当否は問わないということか）、審議の対象であるなら、貴審議会としては、どのような理由でこの条件設定を適切なものと判断されたのか確認したところ、次のとおり説明があった。

**【事務局】**

- ・「審議」という言葉の意味の捉え方により審議対象か否かについての解釈が異なるものと考えている。同審議会の評定事項である価格・賃料のみを示すと考えた場合には、審議事項でない（＝審議していない）と捉える考え方もあるが、同審議会においては、諮問価格が専門家である不動産鑑定士による鑑定評価に基づいていることから、不動産鑑定士が合理的であると判断した前提条件等については、その結果を尊重したうえで審議をいただいているが、事前説明等の評定に至る一連の過程において、その前提条件等についてもご確認いただいている。
- ・本事案においても、事前説明において同条件等について委員から質問を受け、港湾局から、『「I R を考慮外」と条件設定することが妥当』との回答を行い、確認をいただいたところである。
- ・このような状況から、事務局としては、当該前提条件についても、広い意味ではご審議いただいたものと認識している。

**【審議会委員（2名）】**

- ・本審議会の役割は、諮問された価格や賃料の水準の妥当性を審議し、評定を行うものである。
- ・本件については、事前説明において初見の際に質問し、大阪市からは、『「I R を考慮外」と条件設定することが妥当』との回答が示されるとともに、鑑定業者が合理的に判断した結果であることを確認した。
- ・専門家である各不動産鑑定業者が合理的と判断した条件のもと鑑定評価を行っており、その結果が調書として付議されている限り、審議会としてはそれ以上追求するものではなく、それを所与の条件として賃料水準について判断したものである。従って、条件設

定の設定理由について確認したことをもって審議したとは認識していない。

- ・なお、鑑定書の説明責任については、鑑定業者が果たすべきものとする。

**【審議会委員（1名）】**

- ・IRの条件設定については審議事項ではないため、把握していない。
- ・本件ではIRを考慮外とした条件を所与のものとして審議している。

(3) 本件各諮問の調書をみると、もともなった鑑定書3通又は2通について、個別価格及び期待利回りが一致していることが読み取れるが、鑑定結果が一致したこと自体（例えば、不自然に一致しており作為が疑われる、等の検討）は、貴審議会の審議、検討の対象ではないか確認したところ、次のとおり説明があった。

**【事務局】**

- ・本審議会の担当事務は、本市が取得または処分、賃貸借する不動産等の適正な価格及び賃料の評定であり、業者間の価格調整等の不正行為等によって価格を鑑定評価したものでなければ問題とするものではないと考えている。
- ・複数鑑定で価格等が一致することは稀なケースであるが、各鑑定業者において鑑定書を作成したものである限り、偶然に一致したとしても問題はなく、3者が一致したことに関して、特段審議いただく必要はないものと認識している。
- ・本件事案においては、事前説明において委員より価格の一致について質問を受け、港湾局から各鑑定業者が鑑定評価書を作成した結果であるとの説明を委員にしたものである。
- ・なお、第802回審議会（注：令和元年11月13日開催のもの）においては、3者の一致に関して委員から一定の見解も示されている。

**【審議会委員】**

- ・事前説明において、初見の際に3者の一致について疑問点として指摘したが、大阪市より各鑑定業者が鑑定評価書を作成した結果であるとの説明を受けた。その結果本審議会に付議されているものであり、本審議会の役割は、諮問された価格や賃料の水準の妥当性を審議し、評定を行うもので、3者の一致について精査する機関ではない。このため、3者の価格等の一致についても所与のものであると認識している。
- ・なお、鑑定書の説明責任については、鑑定業者が果たすべきものとする。

(4) (3)に関連するが、基礎価格の㎡単価や、期待利回りについて、2ないし3社の鑑定結果が一致したことについて、どのように考えるか（審議会の総意ではなく、鑑定士委員それぞれのご意見でも構わない。）確認したところ、次の説明があった。

**【審議会委員】**

- ・計算要素は2つ（基礎価格と期待利回り）だけであり、起こり得る。
- ・あり得ないことはない。
- ・基礎価格12万円と期待利回り4.3パーセントについては違和感はない。

(5) 審議会の質疑応答等において、不正確、或いは虚偽の説明等があった場合の答申の効果等（有効、無効など）について、どのように考えるか確認したところ、次の説明があった。

**【事務局】**

- ・虚偽の説明等の内容が、評定された価格に影響を及ぼす場合、改めての付議を要することとなる。

**【審議会委員】**

- ・同上。

(6) 令和元年度諮問番号 33 の質疑において、賃料改定について、港湾局担当者から「常時時価を追い、それに倣って区域認定更新のタイミングで見直す仕組みにすることは大事」との説明があり、地価変動を踏まえて賃料改定を行うかのような説明がなされているが、他方 I R 事業者への賃貸に係る賃料改定は名目 GDP 及び消費者物価指数の変動率で行うとされている。貴審議会としては、この説明が本件各諮問の答申の効果等にどのように影響すると考えるか確認したところ、次の説明があった。

**【事務局】**

- ・本審議会の担当事務は、本市が取得または処分、賃貸借する不動産等の適正な価格及び賃料の評定であり、あくまでも契約時を価格時点としており、将来の賃料等については、同審議会の評定事項の対象外であり、評定内容については影響がなかったと考える。

**【審議会委員】**

- ・将来的なことで、審議の先の話しであり、正式な見解ではない。
- ・アドバイスのもの。(借りている人の能力で地価を上げていっているのに、それをその人に被せるのかといった議論もあり検討が必要。)

(7) 貴審議会として、本件各諮問に対する答申は、諮問賃料が価格時点において I R 事業で貸出す際の適正な賃料であることを承認したという認識であるということか確認したところ、次の説明があった。

**【事務局】**

- ・(1) に同じ

**【審議会委員】**

- ・(1) に同じ

(8) 不動産評価審議会の過去の評定例において、本件各諮問以外にも、複数(2社ないし3社程度)の不動産鑑定評価を徴して調書作成が行われたものがあると思われるが、過去5年度(平成30年度～令和4年度)の間に、複数鑑定を行ったものは何例(何画地)あり、1平方メートル当たりの個別価格や賃料、又は期待利回りが一致したものは何例(何画地)あるか確認したところ、次の説明があった。

**【事務局】**

- ・不動産評価審議会の過去の評定例において、過去5年度(平成30年度～令和4年度)の間に、複数鑑定を行ったものはない。

年度		H30	H31	R 2	R 3	R 4
評定件数		63	60	61	54	35
内 訳	買収	22	28	25	21	15
	売却	28	23	25	23	14
	その他	13	9	11	10	6

令和5年2月末時点

## 5 監査対象所属の陳述

監査委員が、大阪港湾局職員から事情聴取した内容は、次のとおりである。

- (大阪港湾局は、土地をできるだけ高く売りたい、貸したいという考えであるかについて)
- ・そうである。不動産評価審議会等で適正とされた価格を基に、できるだけ高く売却・賃貸したいと考えている。
- (鑑定により適正価格を確認するが、より高いところがあった場合の考えについて)
- ・通常は、鑑定による評価額を基に、これを予定価格として、競争入札により事業者を決定する。事業者は、その土地のニーズや、資金力などを考慮し応札するが、最も高値をつけた事業者が落札、契約相手方となる。
  - ・まず適正な対価を設定し、そのうえで最大の効果を目指している。
- (I R推進局がアドバイザー契約を締結しているP w Cから再委託を受けた鑑定業者に鑑定を依頼した理由について)
- ・今回、前例のない大規模案件であることから、不動産鑑定業者の選定にあたっては、局内の不動産鑑定業者選定委員会において、鑑定士数、事業所数、公共機関の実績などを点数化し、上位の鑑定業者3社を選定したが、その中にP w Cが再委託した鑑定業者が含まれていた。
  - ・また、もう1社は、過去に価格調査を実施した鑑定業者で、夢洲の状況を熟知していることや、一貫性などから鑑定を依頼しているもので、計4社で鑑定を実施したもの。
- (再委託を受けた鑑定業者を外し、他の鑑定業者を加えて、多くの情報を得ようと思わなかったのかについて)
- ・鑑定業者は、それぞれが責任を持って鑑定評価するものであり、P w Cから再委託を受けた鑑定業者は、日本を代表する大手でもあるため、あえてこれを除外し他の鑑定業者を加えることは、逆に恣意的に見えるものと考えた。
- (再委託を受けた鑑定業者を除外する理由がないと考えたことについて)
- ・I R推進局から委託しているP w Cからの再委託と、大阪港湾局からの鑑定依頼は別であると考えた。
- (I Rを推進したいI R推進局と異なり、大阪港湾局は高く貸したい立場であるから、同じ鑑定業者に出す必要はなかったのではないかについて)
- ・鑑定士数、事業所数、公共機関の実績などを点数化し、それらの基準で選定した大手の鑑定業者であれば、全国規模での事例や取引データの蓄積、多くの鑑定士が在籍することによる行政機関を相手としたノウハウがあり、適正な価格が得られるであろうと判断した。
- (適正な価格を出せる鑑定業者は他にないわけではない、再委託を受けた鑑定業者は除くこ

とも一つの方法だったのではないかについて)

- ・そのような考え方も一つの方法としてあるかと思うが、大阪港湾局としては、適正な価格の算出にあたり、できるだけノウハウと実績がある鑑定業者を選定するべく、鑑定士数、事業所数、公共機関の実績などを点数化した中で、上位3社の評価点が他の鑑定業者より抜きんでていたため、この3社を信頼し選定した。

(適正な価格と言いながらも、低い価格が出たら困るという考えは、貸す立場の大阪港湾局としてあるのではないかについて)

- ・低い価格が出たら困るという考えではなく、IRという大規模かつ前例がない大事業であるため、多くの業績データとノウハウを有し、より経験が豊富な、日本で最も信頼できると考えた鑑定業者3社を選定することで、適正性の一定の根拠を求めた。
- ・もう1社の鑑定業者は、夢洲はこれから開発が進んでいく地区であり、そのインフラ状況等も含めどう評価していくかはかなり難しい土地であると考え、夢洲まちづくり計画や大阪市港湾審議会の委員を務めた経験をもつ鑑定士であれば、大阪港の特性や夢洲の状況をよく理解したうえで算定できる強み、信頼性があるとして、選ばせていただいた。

(繰り返すが、再委託を受けた鑑定業者を外そうという視点・見地はあったのかについて)

- ・大阪港湾局の不動産鑑定業者選定委員会の要綱や取扱基準の中で、従前に鑑定を実施した鑑定業者を外すという発想はなく、逆に従前に鑑定を実施している鑑定業者は、よく理解しているとの考え。

(通常は1社鑑定のところ、今回複数の鑑定業者に依頼した理由について)

- ・IRという大規模かつ前例がない大事業であること、また価格固定によるプロポーザルが予定されていたことなどから、まずは1社単独の鑑定は考えず、複数の鑑定業者へ依頼することを考えた。また、その時点では、不動産評価審議会で審議いただけるか不明な状況であったことから、契約管財局とも相談し、4社分の鑑定評価を得れば十分であろうとの判断で、4社に依頼した。

(なおさら、同一の鑑定業者は避ける考えはなかったのかについて)

- ・豊富な経験や実績等から選定したものであり、避けるといった考えはなかった。

(依頼した鑑定業者間で、期待利回り、市場価格が揃っていたことに不自然さは感じなかったかについて)

- ・同条件での鑑定のため、近い価格になる可能性は認識としてあったかと思うが、3社が一致したことについては、当時の担当者も、少し驚きがあったと。一方で、専門家である不動産鑑定士が責任を持って鑑定をした結果であり、3社が一致したのは、言い換えれば規範性がある、説得力があるとも考え、その額を採用したと認識している。
- ・本件は非常に難しい案件であり、国内に参考とすべきIR事業はなく、それ以外に根拠や前提を求めなければならなかったという事情がある中で、IRの考慮外については、各鑑定業者からその方が妥当だという意見を聞き、最終的な条件として大阪市から提示した経過がある。
- ・大規模商業施設が一番近い、最有効使用との考えを基に、各鑑定業者が土地を算定しようとしたときに、取引事例等で小規模なものを除こうとし全国規模で見えていくと数が限られ、結果的には似た事例を選んでいるというのは、後々確認して判明した。
- ・これらが混合し計算されていることもあり、正確にいうと端数は異なるが、結果的に土地

価格が、平方メートルあたりに割り戻すと 12 万円となっていたもの。

- ・また期待利回りも、鑑定士のノウハウの部分があり詳細は不明なところがあるが、新規の賃料で大体 4 パーセント水準に、公租公課分のプラスアルファなどが計算されて 4.3 パーセントとなったものと確認している。
- ・いずれにせよ、各鑑定業者が責任持って積算をしたうえで価格を出しており、それを基に事務手続きを進めてきた。

(複数の鑑定業者へ依頼した事例について)

- ・基本的には鑑定業者 1 者に評価を依頼し、競争入札により売却・賃貸しているので、複数の鑑定業者に鑑定を取ることは、ほとんどない。

(鑑定評価書の確認後、別のアクションを起こす考えがなかったかについて)

- ・鑑定評価書により、アプローチの仕方は各鑑定業者により異なるものであることは確認している。鑑定業者ごとに異なる数字を使いながら、取引事例を補正しながら、結果として一致した額になっているというところまで確認している。

(利回りも同一、商業施設というほぼ同じ発想を鑑定士がしたことを、職員が不自然に思わなかったのかについて)

- ・利回りは、個別企業の収益率などの企業秘密の情報をもとに、ノウハウを持つ各鑑定士がそれぞれ検証された。結果として、同種同規模の事業となったため、似てくるのはありえるものと思ったもの。

(鑑定書の利回りなどの情報はオープンにされなかったかについて)

- ・鑑定業者のノウハウに当たる部分の箇所については隠されており、わからない。

(不動産評価審議会の議事録の発言で、価格が低く出たと映ったのかについて)

- ・港湾局の職員の立場としての個人の感想であり、鑑定士による評価が適正であるとの考えに変わりはない。

(100 パーセント一致することはないという別の鑑定士発言について)

- ・100 パーセント一致することはないというのは、個人的な感想と思われる。珍しい事象であることは間違いないが、100 パーセントありえないとまでは言えないのではと考えている。

(例えばもう 3 社から鑑定を取得しようとならなかったことについて)

- ・面積が広いことから、不動産鑑定料も 1 社あたり約 500 万円から約 700 万円、4 社で約 2,800 万円近く費やしていることもあり、さらに鑑定を増やす考えはなかった。

(契約管財局に、質問や相談はしなかったのかについて)

- ・外部の鑑定士や弁護士、会計士などの有識者により、価格の適正さを確認する場が不動産評価審議会であり、その場において確認することになるという認識。
- ・逆に、それ以上のことができるという発想はなかったものと考えている。

(不動産評価審議会にこれは間違いないと諮ったのか、諮った後はどうなるのかについて)

- ・不動産評価審議会において、この価格が妥当な水準か、適正かを諮り、答申をいただいた。
- ・審議会の議事録にもあるが、一人の委員からは、12 万円、4.3 パーセントという数字について、全社一致しても不思議ではないという発言もあった。
- ・審議会から答申を受け、その後戦略会議において、賃料を決定している。

(鑑定は I R を考慮に入れない価格であり、I R 誘致や地下鉄延伸によりどの程度高くなる



のかの検討について)

- ・本件は、不動産評価審議会で答申を得た価格で、戦略会議にて価格固定により事業提案を募ることを意思決定したものである。
- ・戦略会議などの政策的な決定を行って、土地の利用の仕方は売却でなく賃貸とすることや、土地の契約条件としては価格固定とし、景気変動分は改定していく条件などを決定してきた。このことから、I R事業者によるその後の土地の利活用により、価格を変えるという発想はその時点ではない。

(戦略会議のメンバーについて)

- ・市長をトップに、副市長、財政局長や担当する局部長がメンバーとなる。本案件については、主にI R推進局長が説明している。

(大阪港湾局として、鑑定価格に上乘せするという主張はできなかったかについて)

- ・適正価格という判断である。
- (適正価格にどれだけ乗せられるか、貸す方の思いを入れた価格という点について)
- ・競争入札であれば、市場の競争原理により上積みが可能だが、本件は戦略会議において価格固定を意思決定していることから、そのまま契約額となる。

(新設駅は鑑定に反映されているかについて)

- ・北港テクノポート線南ルート延伸、駅新設の計画は鑑定士にも伝えており、それを前提に鑑定がなされたものである。

(鑑定でショッピングセンターとされていることについて)

- ・鑑定士において、土地の価格としてそういう見方にならざるをえなかったと判断されたものである。

(低く算定されるようI R考慮外の縛りをかけたのかについて)

- ・I Rを考慮外としたことは、鑑定業者側からの意見を聞き、依頼したすべての鑑定業者からそうすべきというご意見をいただき、手続き上、指示事項として条件整理したもの。
- ・鑑定にあたり何を想定するかなどは、大阪市から指示したものではなく、鑑定業者の判断において、大規模商業用施設などを想定したもの。

(価格調査において駅新設で15パーセントから30パーセント程度高くなるなどの試算について)

- ・15パーセントから30パーセント程度高くなるというのは、駅が開業している場合に、土地の価格はこれぐらい上がるのではないかと鑑定士の意見によるもの。
- ・今回の鑑定は、数年後に駅が開業する予定での鑑定であり、駅が開業している場合とは少し評価が落ちるとの考えとなる。

(大阪港湾局として、もう少し高く貸せるよう戦略会議で主張すべきだったのではないかについて)

- ・交通施設としては鉄道と道路があり、完成時期は同じであるが、鑑定士による評価では、道路は価格時点で整備済みとして鑑定されている。道路は自治体が公共事業として整備することから確実視できる一方で、鉄道はインフラ部こそ公共だが、レールや諸設備などは鉄道事業者たる民間企業が整備することになるため、道路インフラとはレベルが異なるとして、鑑定士は整備済みとして扱うことはできないとした。
- ・民間企業といえども、鉄道事業者は100パーセント大阪市が出資している大阪メトロであ

り、大阪港湾局としてその点は主張したが、評価の判断は鑑定士が行うものである。  
(鑑定により適正価格が算定され、それ以上の判断は戦略会議などの政策決定であるとの考えであったのかについて)

- ・大阪市の施策として、戦略会議で意思決定される以上、大阪港湾局だけの立場のみ主張するものではない。

(戦略会議で総合判断したという点が住民に説明されていないことについて)

- ・戦略会議の開催や結果などのプロセスは、大阪市ホームページで広報をしている。

(審議会に価格決定権がない点について)

- ・不動産評価審議会は不動産の適正な価格の評定を行う機関であり、価格の決定そのものは、本件では戦略会議において、土地の契約条件という議題として確認され、実施したものである。

(この間の報道について)

- ・今回の鑑定について、職員が誘導や指示をした、鑑定業者間で連絡を取り合って鑑定を行ったと印象付ける報道がされているが、当然のことながら、本市からそういう誘導や指示などは一切していない。
- ・鑑定業者も報道機関からの取材に対して、鑑定業者間で横断的な連絡はとっていないと文書で回答している。
- ・大阪港湾局も鑑定業者も不正は一切しておらず、その点をご理解いただきたい。

## 6 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属及び関係人に対する調査に基づき、本件請求について次のように判断した。

本件請求における請求人の主張の概要は、職員措置請求書において、本件RFPにおける賃料設定のために本市が徴取した不動産鑑定評価について、本市の指示ないし誘導、または業者間の打合せにより評価額を一致させたものであり、またIR考慮外としたことにより最有効使用を誤ったもので、違法不当な鑑定評価である、約790億円の土地改良費の負担を決定したのであれば再鑑定を行うべきである、不動産評価審議会では、審議過程において虚偽の説明があり、審議会を誤信させて承認を得たもので、同審議会の承認は賃料決定の違法性、不当性を治癒するものではないといった点を摘示して、本件契約の賃料は著しく不応に低廉であって、法第2条に反し違法であるというものである。

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

法は第2条第14項において、自治体運営の基本原則として「最小経費最大効果」の原則を規定しているが、財産の管理及び処分については、第237条第2項において、「条例又は議会の議決による場合でなければ（中略）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」として、原則として適正な対価なくして譲渡し、又は貸し付けることを禁じており、不動産の貸付にあたっては、同条項の規定を検討することになる。

ここにいう「適正な対価」とは、通常は当該財産が有する市場価格をいうとされるが、不動産については個別性が高く、市場価格は必ずしも明らかではない。本市においては、本市が取得し、若しくは処分し、又は賃貸借する不動産等の適正な価格及び賃料の評定に関する事務を担当させるための附属機関として、不動産評価審議会を設置しており、不動産の貸付にあたっては、①不動産鑑定評価書を徴取するとともに、②それをもとに同審議会へ諮問し、③その答申を踏まえて貸付賃料を設定する運用となっている。本件契約においても、これらの手続がとられていることから、それぞれの手続について順次検討する。

#### ア 本件に係る不動産鑑定評価について

本件に係る不動産鑑定評価について、請求人は、本市が依頼した4社中3社の鑑定結果が一致しているのは本市の指示等があったためである、IR考慮外条件を付していることが誤りである、及び本市による約790億円の土地改良費負担の決定に伴い再鑑定が必要であるといった点を主張しているもので、順次検討する。

##### (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（なお、土地の基礎価格の総額や賃料の年額、月額の内訳には若干の差異があるが、いずれの鑑定評価も、土地の単価を求めたうえで、これに面積を乗じて総額を求めており、総額の差異はどの位で四捨五入を行うかなどの端数処理に起因するものであると思われる。）。

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) IR考慮外条件等について

IR考慮外条件について、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1社は、IR考慮外条件は、現実の状態を前提に鑑定評価を行うことを意味しており、不動産鑑定評価基準に定める「想定上の条件」ではない、これまでに前例のない日本型IR施設については、施設や集客の詳細、収支状況、関係法令の運用基準などが明らかではなく、重要な価格形成要因が把握できないなどの理由から、IR施設を前提とする鑑定評価を行うことはできない、と説明している。

他の2社は、表現は異なるものの、価格時点においてはIR事業の実現性があることについて、依頼者である本市に事業実施の決定権等がなく、蓋然性をもって判断できない、或いは証拠がないため、IR事業を前提とした評価はできないとしており、いわば「IR事業が実現すること」が実現性、合法性及び妥当性の確認できない「想定上の条件」であって採用できないという趣旨の説明をしている。

不動産鑑定評価基準に照らしてみたととき、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IR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、IR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IR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、土壌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的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

本件では、令和元年12月及び令和3年3月に、不動産鑑定評価の内容をもとに不動産評価審議会に諮問が行われ、諮問どおり額の答申が行われている。この不動産評価審議会での審議におけるIR考慮外条件の取扱いについて整理したうえで、同審議会の答申が適切なものであったのかについて検討する。

### (ア) IR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IR考慮外条件について明記されており、その評価がIR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ず、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てい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」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、I R 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つては、本件土地における I R 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の場合ではなく、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 I R 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 I R 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、R F C 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。



## 【B】 関係人質問表別紙

①

参考 国土交通省 観光庁 Web

[https://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/kokusai/integrated\\_resort.html](https://www.mlit.go.jp/kankocho/shisaku/kokusai/integrated_resort.html)

国のIR事業は、下記(1)～(4)のとおり、

IRの基本方針を作成し最終IRが実現して運営される一連の国の事業です。

下記の【A】、【B】、【C】は実際には、〔自治体＋事業者〕が実施します。

(1)基本方針の策定→【A】→(2)区域整備計画を認定して公示→【B】→(3)カジノの免許を付与して完成検査を実施→(4)でもあり【C】

いわゆる大阪夢洲IR事業は、上記【A】、【B】、【C】の部分で、府市の事業です。

府市が、国からIRを実施しうる区域認定を受けるために、【A-a】IRを設置して運営を希望する企業を適切に選定し、かつ【A-ba】場所(区域)を用意(整備)し、

【A-c】選定した企業(IR事業者)とともに〔区域整備計画〕を策定して、【A-d】国に認定申請を行う。

=【A】 (価格時点では事業は開始し【A-a】の前まで進捗。)

区域認定が国からもらえたら、【B-a】自治体と事業者とで実施協定を締結し、【B-b】カジノ免許申請を行う。

=【B】

IRが開業したら事業完了【C】。

特定複合観光施設区域整備法(IR法)の立て付けとしては、

自治体が場所を用意して事業者を選定するなどの【A】を行い申請しても、

国が区域認定を行うことは保証されていません。

価格時点は、【A】のうち、【実施方針の策定・公表】と【IR事業者の公募・選定】の間です。

## 【B】関係人質問表別紙

②

国の IR 事業と大阪夢洲 IR 事業は異なる事業で、想定上の条件により考慮外としたのは大阪府・市が実施している大阪夢洲 IR 事業です。

「特定複合観光施設区域整備法」(以下、「IR 法」)の事業(以下「国 IR 事業」)は、都道府県が自ら IR 事業者となる場合を除き、IR 運営者と共にのみ実施可能な国の事業です。

そして、府市は、IR 運営者を選定しなければ、大阪府・市が実施する事業である、大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置事業(以下「大阪夢洲 IR 事業」)を実施することはできません。

不動産の鑑定評価は宝石の鑑定などと同じく、原則として「あるがまま」を前提とします。

価格時点において、夢洲で IR が開業することは確定しておらず(国が確定する権能を持ち、府市には確定する権能はない)、また、収入や税制度が確定していないため、「IR 開業(可能性を含む)を前提とした鑑定評価」を行うことはできません。まず、この点をご理解ください。

実現性の観点については、現状と異なることを想定する場合に検証が必要な事項です。既に開始されている事業について「ないものとする」場合には、実現性の観点は検討することができません。検討すべきは「ないものとする」ことが依頼目的との関係において合法か否か及び評価書の利用者の利益を害するか否かの判断のみが必要と考えます。既に事業が開始されている国 IR 事業については、価格時点において考慮してもしなくても事業の進捗(IR 区域認定、IR 開業)までは対象土地の価格に影響はないと考えられます。

本件の評価の依頼目的は、国 IR 事業及び大阪夢洲 IR 事業をこれからこの土地で行おうとする事業者に対し、RFP を実施するにあたっての評価でした。この点は鑑定書 P1. 依頼目的及び依頼の背景に明記しています。

大阪夢洲 IR 事業に応募を企図する運営者は、まだ事業を実施することは確定していない中で、この土地での IR 事業を実施することによる事業採算性を検討する必要があります。土地は市から賃借することが確定しているため、事業提案を行うためには、地代の額を含めた収益計算を行う必要があります。

事業者は何も無いまっさらな土地にこれから資本を投下して自らがその地域の土地の価値上昇を生み出すこととなります。大阪夢洲 IR 事業が進捗すれば土地の価値は上昇すると見込まれますが、これから上昇する価値の部分を、価値の無い土地にあらかじめ上乗せして払わせることは妥当ではなく、RFP の段階においては、価格時点においてその土地が持つポテンシャルを反映した価値に応じた対価を得るのであれば、大阪府市にとっての損失はないと判断しました。しかし、大阪夢洲 IR 事業については、事業者を選定(し、手を上げる)ことがその事業の内容となっているため、事業者選定が開始されている中の鑑定評価であることを踏まえ本件においては考慮外とする旨を記載しています。

【参考（法令等〔抜粋〕）】

1 地方自治法（昭和22年法律第67号）

第2条

1～13 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

（中略）

第202条の3 普通地方公共団体の執行機関の附属機関は、法律若しくはこれに基く政令又は条例の定めるところにより、その担任する事項について調停、審査、審議又は調査等を行う機関とする。

2～3 略

（中略）

（財産の管理及び処分）

第237条 略

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

（以下略）

2 不動産の鑑定評価に関する法律（昭和38年法律第152号）

（不当な鑑定評価等についての懲戒処分）

第40条 国土交通大臣は、不動産鑑定士が、故意に、不当な不動産の鑑定評価その他鑑定評価等業務に関する不正又は著しく不当な行為（以下「不当な鑑定評価等」という。）を行つたときは、懲戒処分として、1年以内の期間を定めて鑑定評価等業務を行うことを禁止し、又はその不動産鑑定士の登録を消除することができる。不動産鑑定士が、第6条又は第33条の規定に違反したときも、同様とする。

2 国土交通大臣は、不動産鑑定士が、相当の注意を怠り、不当な鑑定評価等を行つたときは、懲戒処分として、戒告を与え、又は1年以内の期間を定めて鑑定評価等業務を行うことを禁止することができる。

3 国土交通大臣は、不動産鑑定士が、前2項の規定による禁止の処分に違反したときは、その不動産鑑定士の登録を消除することができる。

（以下略）

3 執行機関の附属機関に関する条例（昭和28年条例第35号）

（設置）

第1条 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に別に定めがあるものを除くほか、次のとおり本市に執行機関の附属機関を置く。

附属機関の属 する執行機関	附属機関	担当事務
市長	略	略
	大阪市不動産評価 審議会	本市が取得し、若しくは処分し、又は賃貸借する不 動産及びこれらの附属工作物の適正な価格及び賃料 の評定に関する事務
	略	略
(以下略)		