

住民監査請求（IR事業用地に関する賃料設定に係る監査請求）の結果について

大阪市監査委員は、次のとおり、令和6年9月20日、27日に提出された住民監査請求について、同年11月18日に請求人（本市の住民であることが確認できた433人）に監査結果を通知しました。（一部棄却・一部合議不調、結果は同年同月15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18人については、その旨通知しました。（却下、結果は同年同月15日決定）

なお、令和5年1月16日提出の住民監査請求書によって、本件に係る事業用定期借地権設定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44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、結果は令和6年10月2日決定）

第1 請求の要旨

IR事業用地に係る令和5年9月28日付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。）は、その賃料決定の基礎となった鑑定が大阪市と意思を通じてなされた違法なものであり、かつ、適正な評価に基づかないものである。

大阪市のこの違法な賃料額を本件借地権の設定に際しての賃料額とした結果、本件借地権設定契約において、その賃料は、著しく低廉な価格である月額2億1073万円（万単位以下省略）で締結された。

大阪市の市有地を「適正な価格」で賃貸する法的義務があるところ、その「適正な価格」は、少なくとも月額4億7060万円を下回るものではない。

したがって、上記賃料と違法な鑑定の結果として大阪市が設定した賃料との差額である月額2億5987万円の402.5か月分（2024年10月1日から2058年4月13日まで）である総額1045億9767万5000円の損害が大阪市（市民）に生じる。

そこで、本件借地権設定契約を締結した大阪市長らに対し、上記損害の補填その他の必要な措置を講じることを求める。

第2 監査の結果（一部棄却・一部合議不調のみ 令和6年11月15日決定）

1 判断

本件請求における請求人の主張の概要は、以下のとおりである。

本件借地権設定契約は、大阪市民の貴重な財産である夢洲の市有地を、カジノを中心とするIR事業のために、「適正な対価」とはいえない著しく廉価な金額（月額金2億1073万0589円、1㎡当たり金428円）で貸し付けるものであり、同契約を条例又は議会の議決なく締結したことは、地方自治法第237条第2項に反する違法な財務会計上の行為にあたる。

本件における「適正な対価」は、少なくとも月額金4億7060万円を下回るものではないことから、上記違法な財務会計上の行為である本件借地権設定契約の締結により、両賃料の差額である月額金2億5987万円の402.5か月分である総額金1045億9767万5000円の損害が

大阪市に生じている。

そこで、本件借地権設定契約を締結した者（大阪市長及び大阪港湾局長）及びその賃料設定に関与した法的責任ある者（前大阪市長、前大阪港湾局長、不動産鑑定業者・鑑定士）、及びこれによって不当な利益を得るカジノ業者（大阪 I R 株式会社）に対して、上記損害の賠償を求めるものである。

（１）損害賠償請求権について

請求人の主張する、上記損害賠償請求権の理由及び相手方は次のとおりと解される。

記号	理由	相手方
ア	不法行為（民法第 709 条、第 719 条等）	大阪市長、前大阪市長 大阪港湾局長、前大阪港湾局長 不動産鑑定業者、不動産鑑定士 大阪 I R 株式会社
イ	債務不履行（民法第 415 条等）	大阪市長、前大阪市長 不動産鑑定業者、不動産鑑定士

以下、各理由（ア・イ）毎に検討する。

ア 不法行為に基づく損害賠償請求権について

一般不法行為の原則規定である民法第 709 条は、不法行為による損害賠償について「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う」と定めている。

この不法行為による損害賠償請求が成立するには、少なくとも下記①～③の要件を全て満たしていなければ、損害賠償請求は成立しない。

要件①：違法な権利侵害行為（本件では違法な財務会計上の行為）があること

要件②：損害が発生していること

要件③：故意または過失が認められること

また、民法第 719 条第 1 項の規定する共同不法行為が成立するには、「数人が共同の不法行為によって他人に損害を加えたとき」でなければならず、少なくとも上記要件①に該当する行為が存在する必要がある。

以下、検討する。

（ア）違法な財務会計上の行為の有無について（要件①）

請求人は、本件借地権設定契約の締結について、賃料が「適正な対価」ではないにもかかわらず、条例や議会の議決によらずに契約の締結を行ったことは、地方自治法第 237 条第 2 項に違反し、違法な財務会計上の行為である旨主張する。

そこで、まずは、同項違反の有無について検討する。

A 法の規定（地方自治法及び地方公営企業法）

地方自治法第 237 条第 2 項は、普通地方公共団体の財産について、条例又は議会の議決による場合でなければ、「適正な対価」なくして貸付けを行ってはならないと定めている。

一方で、地方公営企業法第 40 条第 1 項は、地方公営企業の業務に関する契約の締結並びに財産の取得、管理及び処分については、地方自治法第 237 条第 2 項の規定

にかかわらず、条例又は議会の議決によることを要しないものと定めている。

したがって、地方公営企業の業務に関する契約の締結等においては、条例の規定又は議会の議決を得ずとも、「適正な対価」なくしてその所管する財産を貸し付けることが可能になるものと解される。

B 本件借地権設定契約の締結について

監査対象所属の説明によれば、本件借地権設定契約は大阪市港営事業によるものであり、同事業は地方公営企業法第2条第2項の財務規定等を適用する事業として位置付けられるものとのことである。この点については、請求人も特段争うところではなく、その他、特段の疑義も認められない。

よって、本件借地権設定契約の締結については、上記のとおり、地方公営企業法第40条第1項の規定に基づき、地方自治法第237条第2項の適用が除外されることとなるのであるから、当該賃料が「適正な対価」であるか否かを問わず、別途の条例の定めや議会の議決を要するものではないと解するのが相当である。

したがって、本件借地権設定契約の締結については、請求人の主張する地方自治法第237条第2項違反の違法性は認められない。

C 地方公営企業法第40条第1項の解釈等に係る請求人の主張について

地方公営企業法第40条第1項の趣旨及び解釈について、請求人は、概ね次のように主張している。

同規定は、地方公営企業の業務に関し、議会の議決事項を定めた地方自治法第96条の規定及び財産の管理及び処分を規制した地方自治法第237条の一部について適用除外を定め、地方公営企業の経営に関し、その特殊性に鑑み、議会の権限と執行機関の権限との調整を図った規定である。また、地方公営企業の能率的・経済的な業務運営を確保し、管理者の自主性を強化するために条例又は議会の議決を不要としたものである。

このような趣旨から、同規定は、地方自治法第237条第2項のうち適正な対価なくして財産を譲渡し、もしくは貸し付ける場合に、条例又は議会の議決を要とした例外部分について、適用を除外し、手続を緩和したにとどまり、原則として譲渡・貸付は適正な対価による必要があるという部分についてまで適用を除外したものと解すべきではない。

以上のような趣旨は、地方自治法第2条第14項、地方財政法第4条第1項等の規定からも明らかである。

しかしながら、地方公営企業法第40条第1項の趣旨を「地方公営企業の能率的・経済的な業務運営の確保」とみることは、同項の規定の内容からも認めることができるものの、そのことが請求人の解釈を導くものとは解されない。

なぜなら、仮に、請求人の解釈に拠った場合、地方公共団体において、公営企業会計以外の会計（普通会計）による契約の締結の場合には、地方自治法第237条第2項の規定の文言により、条例又は議会の議決があれば「適正な対価」なくして財産の貸付けができることになる一方、地方公営企業においては、条例ないし議会の議決という手段が除外される結果、およそ「適正な対価」によらない貸付けを行う余地がなくなるものと解され、そのような帰結は、請求人も肯定する「地方公営企

業の能率的・経済的な業務運営の確保」という地方公営企業法第 40 条第 1 項の趣旨とは相反すると解されるからである。

また、請求人の言及する地方自治法第 2 条第 14 項や地方財政法第 4 条第 1 項は、財政の適正確保の見地から置かれた一般条項に過ぎず、地方公営企業において「適正な対価」での貸付けを法的に義務付けるものではない。

故に、地方公営企業法第 40 条第 1 項に係る請求人の解釈は採用できない。

なお、請求人は、「適正な対価」による貸付けは、地方自治法第 2 条第 14 項や地方財政法第 4 条第 1 項、大阪市財産規則第 12 条の 2、大阪市財産条例第 10 条第 1 項といった関係法令からも導くことのできる原則であるとしており、事後的に存在の判明したメールの内容や、複数の鑑定業者による鑑定結果が一致したこと等を根拠として、本件借地権設定契約による賃料は「適正な対価」ではなく、そのことを以て、本件借地権設定契約の締結は違法であるとも主張していると解される。

しかしながら、上記のとおり、地方自治法第 2 条第 14 項や地方財政法第 4 条第 1 項は財政の適正確保の見地から置かれた一般条項に過ぎず、その他の規定からも「適正な対価」による貸付けが地方公営企業において法的に義務付けられているとまでは解せない。

よって、いずれにせよ、本件借地権設定契約の締結につき、請求人の主張する違法性は認められない。

(イ) 小括

上記 (ア) のとおり、本件借地権設定契約の締結には、請求人の主張する違法性は認められないことから、大阪市が各行為者に対して、不法行為を理由とする損害賠償請求権を有するとは認められない。また、請求人の主張する共同不法行為も成立しない。

なお、住民監査請求は、普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員の違法、不当な財務会計行為を対象とするものである（地方自治法第 242 条第 1 項）から、大阪 I R 株式会社、不動産鑑定業者や不動産鑑定士に係る故意又は過失の有無について、監査委員は判断する立場にない。

したがって、請求人の主張する不法行為に基づく損害賠償請求権は成立しないと解するのが相当である。

イ 債務不履行に基づく損害賠償請求権について

債務不履行の原則規定である民法第 415 条は、債務不履行による損害賠償について「債務者はその債務の本旨に従った履行をしないとき又は債務の履行が不能であるときは、債権者は、これによって生じた損害の賠償を請求することができる。ただし、その債務の不履行が契約その他の債務の発生原因及び取引上の社会通念に照らして債務者の責めに帰することができない事由によるものであるときは、この限りでない。」と定めている。

よって、この債務不履行による損害賠償請求が成立するには、少なくとも下記①～③の要件を全て満たしていなければ、損害賠償請求は成立しない

- 要件①：債務不履行があること
 - 要件②：損害が発生していること
 - 要件③：債務者に帰責事由があること
- 以下、検討する。

(ア) 債務不履行の有無について

請求人は、本件借地権設定契約の締結について、賃料が「適正な対価」ではないにもかかわらず、条例の規定や議会の議決によらずに契約の締結を行っていることについて、地方自治法第237条第2項違反の違法があるから、大阪市長と大阪市とが委任関係（民法第643条）にあることを前提に、同市長に善管注意義務（民法第644条）違反の債務不履行があることを主張する。

この点、上記アで述べたとおり、本件借地権設定契約の締結に請求人の主張する違法性は認められないと解される。

したがって、請求人の主張する善管注意義務違反の債務不履行は認められない。

(イ) 小括

上記（ア）のとおり、請求人の主張する財務会計行為（本件借地権設定契約の締結）には違法な点は認められないことから、大阪市が大阪市長（前職を含む。）に対して、債務不履行を理由とする損害賠償請求権を有するとは認められない。

なお、住民監査請求は、普通地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該普通地方公共団体の職員の違法、不当な財務会計行為を対象とするものである（地方自治法第242条第1項）から、大阪IR株式会社、不動産鑑定業者や不動産鑑定士に係る故意又は過失の有無について、監査委員は判断する立場にない。

したがって、請求人の主張する債務不履行に基づく損害賠償請求権は成立しないと解するのが相当である。

以上のことから、本件において、大阪市長等に対する、不法行為又は債務不履行を理由とする損害賠償請求を求める請求人の主張には理由がない。

この点については、監査委員の意見が一致した。

(2) 本件借地権設定契約における賃料設定について

請求人は、本監査請求の中で、事後的に存在の判明したメールの内容や、複数の鑑定業者による鑑定結果が一致したこと等を根拠として、本件不動産鑑定には誤りがあり、誤った鑑定を基に定められた本件借地権設定契約による賃料の額は「適正な対価」ではないことを主張している。

この点、既に指摘したとおり、地方公営企業が所管する財産の貸付けにおいて、「適正な対価」によるべきことが法的義務とされているとは解せないため、請求人の上記主張は、(1)に係る損害賠償請求権の成否に影響を及ぼすものとは言えない。

しかしながら、本監査においては、上記主張を踏まえ、地方公共団体における適切な財産管理や契約事務の観点から、当該賃料が「適正な対価」として適切な手続を経て設定されたものと言えるのかについても監査を行った。

この結果、本項目においては監査委員の合議が調わなかったため、参考として、監査委員の見解を以下に記載する。

ア 請求人の主張には理由がないとする見解

本件借地権設定契約の定める賃料については、複数の不動産鑑定業者による2回の不動産鑑定評価結果を基に、評価審議会にも諮問し、その答申の結果を踏まえた上で、大阪市戦略会議における実質的な意思決定を経て定められたものであり、大阪市財産条例等に定められた所定の手続・基準にも則した「適正な対価」であったと認められる。

以下、請求人の主張を踏まえて詳述する。

(ア) 本件不動産鑑定について

A I R事業であることを考慮外としたことについて

請求人は、本件不動産鑑定に関し、大阪市が「I R事業であることを考慮しない」という鑑定の条件を設定したこと、加えて、鑑定にあたっての「最有効使用」として、「大規模複合商業施設」（高層ホテルを含むI R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）を設定したことを指摘し、このような誤った条件等の下で算出された鑑定結果を基に設定された賃料は「適正な対価」とは言えないと主張する。

これに対し、監査対象所属は、不動産の鑑定評価においては、対象不動産の価格時点における現実の利用状況を所与とすることが原則であるところ、鑑定を依頼する当時、日本国内においてI R事業は前例がないために市場形成がなされておらず、I R関係法令も併行して検討中という状況にあったこと、大阪I Rについても具体的な事業計画すら存在しておらず、国から認定を受けられるかという事業の実現可能性についても不確実な状況にあったことから、I R事業であることを考慮しなかったことは当然かつ相当であった旨主張する。

さらに、「最有効使用」とは「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な最高最善の使用方法」を言うものであるところ、上述のようなI R事業の不確実性から、日本型I R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や利用状況、I R施設の運営に係る収支状況などを明確に把握できる状況になかったこと、関連法令の具体的な運用基準等も明らかでなかったこと、一方で、本件土地の立地や面積、開発状況、用途地域等に鑑みれば、「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な最高最善の使用方法」として「大規模複合商業施設」を設定することは合理的であった旨主張する。

この点、客観的な事実として、日本国内ではI R事業の前例が存在せず、予定されている大阪I R事業そのものについても、当該鑑定の時点でその具体性・実現性の点において不確定であったこと、一般に不動産鑑定評価を行うに際して用いられる、国土交通省による「不動産鑑定評価基準」等によれば、鑑定にあたっては、原則、将来時点の鑑定評価を行うべきではないものとされていること等に照らせば、I R事業であることを考慮しないものとする自体、特段の問題はないと言える。

また、上述のとおり、国内においてI R事業の前例がない中においては、I R事業のためとして想定されている施設とは異なるものの、一定共通項の認められる他の既存の施設を「最有効使用」として設定することに、違法又は不当というべき点はない。

以上のことから、本件不動産鑑定においてIR事業であることを考慮しないこと、鑑定に際して「大規模複合商業施設」を「最有効使用」と設定したことについて、監査対象所属の説明に不合理な点はなく、このような取扱いが誤りであったとは言えない。

B 新駅の開業を考慮しなかったことについて

請求人は、土地価格は駅を中心にして形成されるものであること、故に新駅が開業するという事は当該土地の大きな価格形成要因であることを前提に、そのような価格形成要因については、価格時点における状況のみを前提に評価するものではなく、将来の変化をも予測して行わなければならないとした上で、本件不動産鑑定において、本件土地上に予定されている新駅開業を「想定上の条件」とせず、かつ、本件土地の最寄り駅を、同土地の所在地から3.5kmも離れた別島の「コスモスクエア駅」を想定した賃料設定を行ったことで、本件借地権設定契約における賃料は不当に低廉なものとなり、以て「適正な対価」とはなっていない旨主張する。

これに対し、監査対象所属は、令和7年1月に開業予定の新駅である「夢洲駅」について、本件各鑑定評価書においては、価格時点では新駅が完成・開業していない状況での評価であるため、不動産鑑定評価上の最寄り駅はコスモスクエア駅とされているものの、新駅開業の計画があることから、新駅が整備される高い期待値を反映した評価となっており、対象不動産が有する新駅開業への期待性として、環境条件や採用する取引事例の比準価格検討の中で考慮されている旨主張する。

さらに、新駅開業は、大阪市が実施する公共事業によるものではなく、あくまで民間事業者により実施されるものであった等の理由から、大阪市としては、評価当時において、当該新駅開業の実現性・合法性を担保できず、故に、同鑑定評価上の想定条件として、新駅「夢洲駅」の開業を考慮に入れることはできなかった旨主張する。

この点、前掲の「不動産鑑定評価基準」等にあるように、鑑定にあたっては、原則、将来時点の鑑定評価を行うべきではないとされている。よって、評価時点で上記のとおり、新駅「夢洲駅」の開業の実現性において不透明な点があった以上は、その事実を考慮に入れないこと、また、その時点で現に存在し、本件土地から距離が最も近い鉄道駅であったであろう「コスモスクエア駅」を以て、本件土地の「最寄り駅」と設定し、これに基づいて鑑定を行うことに特段の問題があったとは認められない。

また、「新駅開業への期待」については、新駅や鉄道等のインフラがない状態での商業性は想定困難であるところ、取引事例として、鉄道インフラの整備された事例を採用しているとのことであるから、実質的には、新駅及び鉄道等のインフラが整備される環境状態が考慮された鑑定価格となっていると考えられる。各不動産鑑定業者においても「取引事例比較法の適用における駅への近接性については、最寄り駅であるコスモスクエア駅との比較を行っているが、新駅の開業期待については、駅への近接性ではなく、環境条件における『事業環境』として考慮している」、「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る」等、具体的に説明されていることが監査対象所属

より示されている。このような「新駅開業への期待」といった要素を、どのような手法でどの程度考慮するのかは、不動産鑑定評価の専門家である不動産鑑定士ないし不動産鑑定業者に委ねられているものと考えられ、この点からも、鑑定にあたっては、新駅開業への期待が適切に考慮されていると解される。

C 大阪市による鑑定条件等の示唆・誘導等の有無について

請求人は、本件不動産鑑定に関して、予め大阪市側から各鑑定業者に対し、上述の「IR事業であることを考慮しない」等の鑑定における条件設定等につき、不当な示唆や誘導があった旨主張する。

そして、本件請求において、請求人のその主張の主たる根拠とするところは、公文書公開請求時には存在しないとされた多数のメール文書が、事後、相次いで存在していたことが判明したこと及びそれらのメールの内容である。これは、本件借地権設定契約に係る賃料設定に関する前回監査請求の後に行われた公文書公開請求に対し、その時点では存在しないとされていた、大阪市と鑑定業者等の間で交わされていた合計 205 通のメール文書の存在（それらのメールが、外付けハードディスク内に保存されていたこと）が、令和 5 年 7 月、同年 10 月に、相次いで判明したというものである。

そこで、本監査では、新たにメールの存在が判明したという請求人からの指摘を踏まえ、上記合計 205 通のメール全てについて確認を行った。しかしながら、これらのメールについては、その内容からして、主として大阪港湾局担当者が本件不動産鑑定を依頼した鑑定業者に対して、鑑定評価に必要な資料の送付や事務連絡を行ったものに過ぎないと認められ、他の不動産鑑定業者の名称が記載されているメールが転送された点についても、意図的なものではなく誤送付であり、鑑定結果についても、各不動産鑑定業者が、提示された鑑定条件のもと適正に評価しているとの所属の説明に特段の疑義を生じさせるものではなく、大阪市が鑑定業者に対し、鑑定条件等について不当な示唆、誘導等を行ったと判断できる証左は見当たらなかった。

したがって、大阪市が鑑定業者に対し、鑑定条件等について不当な示唆、誘導等を行ったとは認められない。

D その他鑑定の具体的手法について

請求人は本件不動産鑑定における具体的な試算方法（「積算法」、「賃貸事例比較法」等）の選択の誤り等についても指摘しているが、不動産鑑定において具体的にいかなる試算方法を採用するのが適切か、また、いかなる事例を参酌するのが適切かについては、基本的に不動産鑑定士がその専門性と責任において評価し、判断すべき事項であるから、監査委員として、その適否を判断する立場にはない。

以上のことから、本件不動産鑑定に誤りがあったとは言えない。

(イ) 契約上の当初賃料について

請求人は、大阪市が、IR事業であることを考慮しない違法な不動産鑑定評価によって求められた廉価な賃料を、自らの責任と判断に基づいて修正することをせず、その賃料をそのまま契約上の賃料として定めたものであるから、本件借地権設定契約による賃料は「適正な対価」とは言えない旨主張する。

これに対し、監査対象所属は、本件借地権設定契約における賃料の設定については、平成31年4月24日に開催された大阪市戦略会議で決定された基本的な考え方に基づき、評価審議会に諮問した金額をもって本件借地権設定契約の賃料の額として採用したものである旨主張する。具体的には、本件借地権設定契約の相手方となる、IR事業を実施する民間事業者の選定にあたっては、提案内容を公募によって競争させ、最も優れた提案事業者を選定するという公募型プロポーザル方式が採用されており、土地価格については価格競争を行っておらず、公募の前提条件として提示されていること、その上で、IR用地の土地価格については、RFCから土地契約の各時点を通じて一貫した考え方に基づく価格設定が必要であるとの考え方のもと、複数の不動産鑑定業者による鑑定評価を実施し、評価審議会への諮問・答申を経たうえで決定したものであり、適正な不動産鑑定評価に基づき決定されている旨主張する。

この点、既述のとおり、本件借地権設定契約上の当初賃料は、本件不動産鑑定結果を前提に、評価審議会にも諮問し、その賃料額を是認する旨の答申を経た上で、大阪市における重要施策、その他の市政の重要事項に関することについて実質的な意思決定を行う大阪市戦略会議での決定を得たものと認められる。

よって、大阪市としては、不動産鑑定評価によって求められた賃料について、自らの責任と判断に基づき、その賃料を適正に決定しており、その決定プロセスに、違法・不当というべき点は認められない。

(ウ) 賃料改定の適否について

請求人は、本件借地権設定契約においては、今後、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しか賃料改定（5年毎）を行わないとされており、基本的には、同契約の契約期間である35年間にわたり、固定した低廉な賃料がそのまま維持されることを以て、そのような賃料は、「適正な対価」とは言えない旨主張する。

これに対し、監査対象所属は、本件借地権設定契約における賃料改定の枠組については、RFPに先立ち令和元年11月19日開催の大阪市戦略会議において方針決定し、当該方針を反映した最終的な本件借地権設定契約の内容については、令和5年9月5日開催の大阪市戦略会議において決定している旨主張する。

また、具体的な賃料改定の内容については、IR実現やIR事業の安定性・継続性に懸念を生じさせるようなあり方を回避しつつ、他方、一般的な大阪市の基準（「普通財産貸付料算定基準」第1「2 継続貸付料」に定める計算式）を採用し、適切に経済情勢の変動が反映されるものとした上、賃料検証・改定のタイミングについては、厳格な国の審査を受ける区域整備計画の認定期間と整合させることが合理的かつ相当と判断し、当初の認定期間（10年）については賃料不増額特約を規定し、更新後の認定期間（5年）については、区域整備計画の更新に合わせて5年毎のスライド法に準じた計算式による賃料改定としている旨説明する。

この点、IR事業は、IR整備法における区域認定を受ける条件として、安定的で継続的なIRの運営が必須とされており、区域認定されるには事業者の資金調達や収支面からの事業の実現性及び長期的な継続性を確保することが求められる。

さらに、安定的で継続的な I R の運営がなされれば、事業収入及び事業効果において、大阪市として、借地権だけでなく、I R 整備法に基づく納付金・入場料、税込、雇用創出などの大きな経済波及効果が見込まれるものである。

したがって、こうした I R 事業としての特殊性を踏まえれば、賃料を物価変動により見直すことが適切かつ合理的なものであり、本件借地権設定契約上の賃料の改定について、スライド法に準じた計算式によることに、違法・不当な点はない。

(エ) 結論

以上のことから、本件借地権設定契約の定める賃料は、「適正な対価」として適切に定められたものというべきであり、この点に係る請求人の主張には理由がない。

イ 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

本件借地権設定契約における賃料の前提となった本件不動産鑑定において、大阪市が「I R 事業であることを考慮しないこと」を鑑定の条件としたこと、鑑定に際して「大規模複合商業施設」を「最有効使用」と設定したことは、誤りであったとまでは言えない。その理由については、上記ア（ア）の A で示された見解と同様である。

また、本件不動産鑑定において具体的にいかなる試算方法を採用するのが適切か、また、いかなる事例を参酌するのが適切かについては、基本的に不動産鑑定士がその専門性と責任において評価し、判断すべき事項であって、監査委員として、その適否を判断する立場にはない。この点についても、上記ア（ア）の D で示された見解と同様である。

しかしながら、本件借地権設定契約による賃料の決定に至るプロセスでは、当該賃料が「適正な対価」として適切に定められたものと言えるのか、疑義が認められた。

以下、疑義を具体的に列挙する。

(ア) 疑義について

A 不動産鑑定において新駅の開業を考慮しなかったことについて

請求人及び監査対象所属の主張は上記ア（ア）B のとおりである。

この点、前掲の「不動産鑑定評価基準」等にあるように、鑑定にあたっては、原則、将来時点の鑑定評価を行うべきではないとされていることからすれば、本件不動産鑑定における評価時点で、新駅「夢洲駅」の開業の実現性において不透明な点があったのであれば、その事実を考慮に入れないこと、また、その時点で現に存在し、本件土地から距離が最も近い鉄道駅であったであろう「コスモスクエア駅」を以て、本件土地の「最寄り駅」と設定し、これに基づいて鑑定を行わせることも、鑑定の条件設定としてはあり得るものと考えられる。

また、「新駅開業への期待」については、各不動産鑑定業者においても「取引事例比較法の適用における駅への近接性については、最寄り駅であるコスモスクエア駅との比較を行っているが、新駅の開業期待については、駅への近接性ではなく、環境条件における『事業環境』として考慮している」、「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る」等、具体的に説明されていることが監査対象所属より示されている。このような「新駅開業への期待」といった要素を、どのような手法でどの程度考慮するのかは、不動産鑑定評価の専門家である不動産鑑定士ないし不動産鑑定業者に委ね

られているものと考えられ、この点からも、鑑定にあたっては、新駅開業への考慮が一定なされているとは解される。

しかしながら、本件借地権設定契約の期間中に新駅の開業は見込まれていることから、契約締結時点においては、その賃料に、新駅の開業という要素が、不動産鑑定評価上可能な範囲で一定考慮されていたと言えるにしても、現に開業した後においては、当該賃料は、本件土地の現況と整合しない価格になることが想定される。

この点は、今後の賃料の改定に係る疑義として後述する。

B 不動産鑑定に対する大阪市による鑑定条件等の示唆・誘導等の有無について

(A) 新たに判明したメールについて

請求人及び監査対象所属の主張（上記ア（ア）Cに記載）を踏まえ、本監査では、新たに判明した合計 205 通のメール全てについて確認を行った。その結果、当該鑑定業者宛てのメールの中に、以下のような事例が確認された。

- ・ 本来、第 1 鑑定とは関係のないはずの、RFC 時点における土地の契約参考価格等を記載の上、鑑定業者 4 社へ送付しているもの【No.9 メール】
- ・ メール本文に、本件不動産鑑定を別途依頼している他の不動産鑑定業者の名称及びそのやり取りが記載されているもの【No.9、12、20 メール】
- ・ 一不動産鑑定業者からの鑑定条件等にかかる申出内容等を、そのまま別の鑑定業者へ転送しているようなもの【No.9、20、36、41 メール】
- ・ 鑑定依頼中に、他社の鑑定評価書の草稿（ドラフト）における鑑定内容（採用した取引事例とその取引価格等）を別の鑑定業者へ伝えているもの【No.69、70、71 メール】

その主なものを挙げると以下のとおりである。

(該当メール一覧)【抜粋】

No.	日時	送信元	送信先	メール内容等	備考
8	2019/ 09/13 15:15	不動研	大阪 港湾局	不動研から IR 鑑定評価概要の回答あり。 ・対象確定条件、付加条件の中に「IR 考慮外」の旨記載。 ・最有効使用：大規模複合商業施設 ・基礎価格：120,000 円、月額支払賃料：428 円	・エクセルデータの印刷範囲外に、RFC 時の募集要項資料の「図表 6 土地の契約参考価格及び主な契約条件」の記載あり。 ※当該図表には、売却：120,000 円/㎡、貸付：435/㎡・月額の表記あり
9	2019/ 09/13 19:07	大阪 港湾局	鑑定業者 4 社	2019/9/12 付で鑑定業者 4 社あて送付したメール (No.1～4) の依頼内容を修正。 ・添付エクセルデータ (IR 鑑定評価概要) に、条件追記等、一部修正 (入力) したデータを再送付	・大和からの受信メール (本文) を転送する形で各位へ送付している。 ※鑑定業者の中に、大和が含まれていることが他社にも判明 ・不動研からの回答メール

				<p>・当初送付時点（9/12）では記載のなかった、対象確定条件や付加条件が追記され、その中に「IR 考慮外」も追記。</p> <p>・なお、不動研からの回答内容（No.8 メール）と同一内容の記載が多数あり。</p> <p>①対象確定条件、付加条件の一部</p> <p>②土地概要の一部</p> <p>③積算賃料算定概要の一部</p> <p>※No.8 メールと同様、エクセルデータの印刷範囲外に、RFC 時の募集要項資料の「図表 6 土地の契約参考価格及び主な契約条件」の記載あり。</p> <p>※当該図表には、売却：120,000 円/㎡、貸付：435/㎡・月額を表記あり</p>	<p>ル（No.8）にあった「IR 考慮外」条件等の文言をそのまま引用し、大阪港湾局から他の鑑定業者へ送付している。</p> <p>・本来、第 1 鑑定とは関係ないはずの RFC 時の募集要項資料（図表 6）を記載して、再送付している。</p>
20	2019/09/27 15:34	大阪港湾局	鑑定業者 4 社	<p>・大阪港湾局から鑑定業者 4 社あて、条件提示を含めた「評価の方向性」に関する資料の送付あり。</p> <p>①付加条件として、「IR 考慮外」とした鑑定評価とする旨の記載あり。</p> <p>②当該「評価の方向性」の記載内容に関連する参考資料の送付あり。</p> <p>・評審本番までの詳細スケジュールの案内あり。</p>	<p>・引き続き、大和からの受信メール（本文）を転送する形で各位へ送付。（※鑑定業者の中に、大和が含まれていることが判明）</p> <p>・No.19 の不動研からのメールにあった、賃貸借条件、対象確定条件、付加条件、調査範囲等条件とほぼ同内容（同一文言）の記載あり。</p>
36	2019/10/04 21:29	大阪港湾局	IR 推進局	<p>評審委員からの質問（No.23 メール）に関して、IR 推進局担当分の回答作成の依頼。</p>	<p>質問（IR 考慮外とした理由）に対する大阪港湾局の回答案文に、「※主に H30.12.27 日本不動産研究所「大阪 IR 事業予定地にかかる評価方針について」から引用」との記載</p>

					あり。
4 1	2019/ 10/11 21:09	大阪 港湾局	鑑定業 者4社	「IR考慮外」条件について改めてメールを送付。 ・設定の趣旨説明 ・当該条件設定への4社の所見を求める	不動産研より送付 (No.40 メール) のあった、「IR考慮外」条件を設定する理由を、趣旨説明としてそのまま鑑定4社へ送付。
6 9	2019/ 10/21 11:18	大阪 港湾局	不動産研	鑑定評価書 (ドラフト版) の内容確認を依頼するメール。 ・他社と同一取引事例を採用しているが、取引価格が他社の価格と大きく乖離している	・本件鑑定を複数社へ依頼していることが分かる。 ・他社の鑑定内容 (取引事例とその価格) を不動産研へ伝えている。
7 0	2019/ 10/21 11:30	大阪 港湾局	arec	鑑定評価書 (ドラフト版) の内容確認を依頼するメール。 ・他社と同一取引事例を採用しているが、取引価格が他社の価格と大きく乖離している	・本件鑑定を複数社へ依頼していることが分かる。 ・他社の鑑定内容 (取引事例とその価格) を arec へ伝えている。

市有財産の不動産鑑定にあたっては、正確な価値の評価のため、高度な公平性や公正性が求められるべきであるところ、仮にこのようなメールのやりとりにより、鑑定評価書の作成にあたって、大阪市を介する形で、鑑定業者間で、鑑定手法や評価内容の共有が為されていたとすれば、本件借地権設定契約による賃料が、複数の鑑定業者による鑑定結果を比較検討の上で設定したものであったとしても、その金額の正当性には疑義が生じるものと言わざるを得ない。

この点、監査対象所属は、IR考慮外等の鑑定条件やRFC時の土地の参考価格等が記載されているメール (No.9メール) に関して、「港湾局担当者は、RFCの際に行った価格調査においてIR事業が考慮されていなかったこと等を踏まえ、改めて鑑定業者4社に対し、条件等を修正したファイルを送付したものの」、「RFC時の参考価格 (売却価格 120,000 円/m²、貸付賃料 435 円) を記載した部分については、既に公表されている情報であり、記載していたとしても問題はない」等と説明をしている。

しかしながら、大阪港湾局から鑑定業者に対し、鑑定評価の概要にかかる資料作成を依頼する際に具体的な参考価格等が記載されていたことからすれば、大阪市より各鑑定業者に対して価格を誘導しているのではないかと受け取られたとしても不思議ではなく、前述のとおり、高度な公平性や公正性が求められる不動産鑑定評価に関する事務としては、不適切であったと言わざるを得ない。

また、監査対象所属は、メール本文に他の鑑定業者名等が含まれていた点については、意図的なものではなく、誤送信であったとも説明している。

しかしながら、このような送信が一度限りではなく、二度、三度と繰り返されていることからしても、「意図的なものではない」とする説明にも疑問を抱かざるを得ない。

さらに、他社の鑑定評価書の草稿（ドラフト）の内容（採用した取引事例とその取引価格等）を別の鑑定業者へ伝えていた点について、監査対象所属によれば、過去の取引事例の実際の内容を記載することから鑑定業者により取引価格の記載が乖離することは考え難いところ、同一事例を採用していた2社の取引価格が乖離していたことから、2社のうちいずれかにおいて記載に誤りがないかを確認するためにメールを送ったとのことであった。

しかしながら、鑑定評価の途中段階で、採用する取引事例の内容が、別の鑑定業者へ伝わっていたとすれば、取引事例等を共有していたのではないかと疑念を抱かれても仕方がなく、公正性が求められる鑑定評価事務として不適切であったと言わざるを得ない。

また、監査対象所属によれば、そもそも鑑定評価書の草稿（ドラフト）の内容は、大阪市情報公開条例第7条に規定される非公開情報（任意提供情報）に該当する取扱いをしているとのことであり、保有する公文書の情報の取扱いの観点からしても不適切であったと言わざるを得ない。

(B) その他事実関係について

上記（A）の新たに判明したメールの内容の他にも、以下の事実関係が認められた。

a 大阪市戦略会議での発言

大阪市において重要な政策に係る実質的な意思決定を行う大阪市戦略会議（平成31年4月24日開催分）において、IR推進局長が「（R F C時とR F P時の価格について）時点修正はあるかと思うが、おそらく今の価格が大幅に変わることはない。逆に変わると事業計画に大きく影響するので、できるだけ変えずに具体的に事業者側に考えてもらうようにしたい。」と発言している。

当該発言について、監査対象所属は、土地価格は事業計画の基本的条件であることから、本件公募の際にとるべき鑑定評価と同様に、R F Cの時点から不動産鑑定業者による土地の価格調査により土地価格を算出すること、また、土地価格の算出の前提とする本件土地の環境・状況等がR F Cと本件公募の両時点において大きく変わらない等、R F Cの価格調査とその後の本件公募、区域整備計画策定、本件借地権設定契約の各時点を通じ一貫した考え方に基づく価格設定が必要との考えを説明したもので、R F Cで提示した土地価格を変更しないという趣旨ではない旨説明する。

しかしながら、上記のとおりR F Cの募集要項にて一旦、土地の契約参考価格等を民間事業者へ提示の上、事業コンセプトを募集している以上、R F Pで正式に提示する賃料の算定のための本件不動産鑑定において、当該価格を極力変更させず、当該価格ありきで賃料設定させようとする意図での発言であったとも読み取れ、監査対象所属の説明内容には疑問が残る。

b 記者レクでの説明

令和4年12月15日に監査対象所属（大阪港湾局）が行った記者レクでは、「IR事業であることの影響を考慮しない」という条件設定に関する調整経過について、以下のとおりの時系列で説明がなされていた。

2019年（令和元年）

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

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はないと考えている」旨の意見を受ける。

10月上旬：大阪港湾局から鑑定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。

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し、「IR考慮外」を条件設定とするよう鑑定4社に提示

一方で、事後に判明した205通のメールからは、以下の事実が判明した。

- ・ 令和元年9月13日の段階で既に一鑑定業者と「IR考慮外」についてやり取りを行い、同日中に鑑定業者4社へ「IR考慮外」条件を提示している。
【No.8、9メール】
- ・ 令和元年9月25日及び27日付けの上記鑑定業者からのメール（No.18、19メール）をもとに9月27日には、鑑定業者4社へ「評価の方向性」とのファイル名が付けられた、評価条件を記載した資料を送付しており、その中には既に「IR考慮外」条件が明記されていた。【No.18、19、20メール】
- ・ 令和元年9月30日付けで、評価審議会の事務局である契約管財局から監査対象所属あてに送付されたメールからは、令和元年9月24日に実施された事前説明（プレ評審）に対して、審議会委員から「IR考慮外」とすることについての質問がなされており、このことからすれば、既にその時点で本件不動産鑑定を「IR考慮外」として実施することが審議会委員へ説明されていたと推測される。【No.23メール】

これらのメールの内容や、請求人が事実証明書として提出している、鑑定業者2社から提出のあった、価格等調査ガイドラインに基づく「業務の目的と範囲等の確定に係る確認書」の作成日付や記載内容を踏まえれば、少なくとも令和元年9月下旬より以前の段階で、大阪港湾局が鑑定業者との間で「IR考慮外」条件についてやり取りを行い、10月中旬より以前の段階で鑑定業者4社へ当該条件を提示していたと考えるのが自然であり、記者レクでの説明内容との間に齟齬があり、誤解を与える説明内容であったと言わざるを得ない。

(C) 小括

前回監査請求の結果においても、複数の不動産鑑定業者による鑑定結果で1平方メートル当たりの土地の基礎価格、期待利回りが一致しているとの事実に対し、「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。」と指摘を行っている。

上記（A）及び（B）で指摘した事実関係も踏まえれば、前回監査請求の時点以上に、大阪市職員による鑑定条件等への不当な示唆、誘導等の存在を疑わざるを得ず、本件借地権設定契約による賃料が「適正な対価」として適切に定められたものと言えるのか、疑義が深まったと言わざるを得ない。

C 契約上の当初賃料について

請求人及び監査対象所属の主張は上記ア（イ）のとおりである。

この請求人の主張の前提となっている、本件不動産鑑定の条件、すなわち、「IR事業であることを考慮しない」という条件を鑑定の前提条件として設定したこと自体については、国内におけるIR事業の前例がないこと等に照らせば、違法性がないことは勿論、不当な取扱いとも言えない。このことは、既に指摘しているとおりである。

しかしながら、同鑑定評価の結果は「IR事業を考慮しない」こと、「最有効使用」をIR事業とは異なる「大規模複合商業施設」を想定したものであること、かつ、開業予定の「夢洲駅」を「最寄り駅」と想定していないこと、といった種々の条件付きでの鑑定の結果であることから、所与の条件を前提とした鑑定評価そのものには問題はないとしても、その鑑定結果を、実際にIR事業への利用を想定している契約上の賃料として、そのまま反映させることが出来るのかについては担当所属としての一定の検討が必要であると考えられる。

また、本件不動産鑑定における鑑定結果については、評価審議会にも諮問を行った上で、その答申を踏まえ、契約上の賃料として定めた過程があることは認められる。よって、評価審議会の審議という、鑑定結果に対する専門的見地からの一定の検討が行われていることは否定できないものの、当該審議もあくまで当該鑑定における条件を所与の前提として行われたものであるとのことから、その答申を踏まえた上で、担当所属としての更なる検討が必要になると考えられる。

この点、監査対象所属は、本件借地権設定契約の賃料の設定については、平成31年4月24日に実施された大阪市戦略会議において基本的な考え方が決定されており、この基本的な考え方にに基づき、評価審議会に諮問した金額をもって本件借地権設定契約の賃料の額として採用したものである旨主張するのみで、上記鑑定により算出され、かつ上記答申により妥当とされた価格を実際の契約上の賃料額と定めることの相当性について、少なくとも、そのような検討を行ったことを示す記録は提示されておらず、本監査によっても確認は出来なかった。

よって、あくまで所与の条件設定の下で算出された不動産鑑定評価の鑑定結果が、本件借地権設定契約上の賃料へと適切に反映されているのかについて疑義が残り、このことから、本件借地権設定契約上の賃料が「適正な対価」として適切に定められたと言えるのかについても疑義が残る。

D 賃料改定の適否について

請求人及び監査対象所属の主張は上記ア（ウ）記載のとおりである。

本件土地上においては、現時点で2030年秋頃に予定されている大阪IRの開業に向け、既に高層ホテルや国際会議場、カジノ施設を備えた建物の建設にあたっての工事が始まっているとのことであり、前述のとおり、令和7年1月には、本件土

地上に新駅「夢洲駅」が開業することも決まっている。このように、今後、本件土地においては、大阪 I R の完成・開業に向け、順次整備が進捗し、大阪 I R 事業が具体化していくことが想定される。

一方で、本件借地権設定契約における賃料設定の前提となった本件不動産鑑定は、少なくとも「I R 事業であることを考慮しない」との前提で行っていることから、同契約による当初賃料は、当然、I R 施設を想定しない額となっている。

したがって、仮に、本件借地権設定契約の締結時点における当初の賃料が「適正な対価」であると評価できたとしても、契約期間が 35 年という長期にわたる、その期間の中で、I R 施設の整備が順次進捗し、完成し、実際に営業が始まる、という大きな事情の変化が見込まれる。よって、契約上の賃料の前提となった土地の状況と実際の状況との乖離が期間の経過とともに拡大し、契約期間全般にわたって当初の賃料を「適正な対価」と評価できるのか、疑問である。

この点、本件借地権設定契約上、当初 10 年間の増額禁止の特約は設定されているものの、その後 5 年毎に物価変動を基本としたスライド法に準じた計算式による賃料改定の余地が規定されており、監査対象所属によれば、区域認定制度のあり方や I R の特性・事情等をも総合的に踏まえれば、大阪市の一般的な基準である本件賃料改定計算式を採用したことは、適切かつ合理的なものであると主張している。

しかしながら、そもそも大阪市の普通財産を貸し付ける場合の貸付料の算定基準を定めた「普通財産貸付料算定基準」には、継続貸付料は、①不動産鑑定評価額等もしくは②不動産鑑定評価の実務において一般的に採用されている継続貸付料の算定手法の 1 つであるスライド法に準じた計算式による額のいずれかによることとされており、必ずしもスライド法に準じた計算式しか許容されない訳ではない。

この点に関して、「普通財産貸付料算定基準」を策定している契約管財局あてに確認したところ、スライド法とは、従前合意賃料を賃料変動率等によって継続賃料を求める手法の一つで、契約当事者間において、過去に合意した貸付料を尊重し、かつ、改定時までの間の経済情勢の変化を貸付料に反映する手法であり、当該計算式を採用する趣旨は、不動産鑑定士による鑑定評価によらずに、簡便かつ画一的に継続貸付料を求めることにあるとのことであった。

そして、当該計算式による賃料改定については、定期借地権設定契約など長期にわたる契約においても、一定の社会情勢の変動を見込んだ指数を採用しており「適正な対価」を一定担保するものと考えているものの、周辺環境の大幅な状況変化が生じたときには、不動産鑑定評価額等によるべき場合もあるとのことであった。

本件借地権設定契約においては、その契約期間中に、先に指摘した新駅の開業の他、I R 施設の完成、大阪 I R の開業といった、本件土地を巡る大きな状況の変化が想定されることから、これらの変化に対し、主として物価変動を勘案して賃料を改定することだけで、本件借地権設定契約としての「適正な対価」を維持できると言えるのか、疑問である（例えば、新駅の開業に関して言えば、物価変動を勘案して賃料を改定するのみで、本件土地の最寄り駅が新駅となった場合の賃料額に相当するのか疑問である。）。

また、第 1 鑑定において、審議会委員からも以下のとおり指摘がなされていた。

・「継続賃料は新規賃料に比べ伸びが緩やかであり、新駅の稼働やI R事業の開始に伴う地価上昇には対応できない。どこかで契約を巻き直すスキームを取っておいたほうが良いように思う。」(令和元年9月24日の審議会委員への事前説明(プレ評審))

・「一度貸してしまうと継続賃料になってしまう。当然のことながら土地の熟成度がよくなってくるとやはり賃料増額の圧力が段々出てくるので、増額の機会を見失わないように、適切に増額請求できる準備をしておい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。そこはくれぐれもお願いしたい。」

「契約内容についても、通常よりもある程度今後の土地の熟成度に合わせて賃料改定しやすいような内容を考えてもらってもいいかと思う。」(令和元年11月13日開催の評価審議会当日)

しかしながら、本件借地権設定契約に係るR F Pの募集要項や、同契約の規定本文において、同指摘に対応された形跡は見出せない。

以上のとおり、評価審議会での審議会委員の指摘を看過し、主として経済情勢の変動分しか反映できない、スライド法に準じた計算式による改定のみを想定した本件借地権設定契約上の賃料改定に係る考え方は、不当であると言わざるを得ないし、特に、審議会委員による専門的見解を事業に適切に反映させていないことは、事業遂行にあたって為すべきことを為していない行政上の不作為に該当し、違法であるとの疑いも禁じ得ない。

(イ) 結論

以上のとおり、本件借地権設定契約による賃料設定に関しては、少なくとも、上記(ア) Dで指摘した範囲において請求人の主張に理由があると認められるので、10年間の賃料増額禁止期間が経過した後の然るべき時期に、改めて不動産鑑定を行った上で賃料を改定できるようにする等、本件土地の実情に応じた適切な賃料の見直し方法の検討等を行うよう、勧告すべきである。

ウ 請求人の主張に理由があるとまでは言えないが今後の事務遂行において留意すべき点があるとする見解

本件借地権設定契約における賃料の前提となった本件不動産鑑定において、大阪市が「I R事業であることを考慮しないこと」を鑑定の条件としたこと、鑑定に際して「大規模複合商業施設」を「最有効使用」と設定したことは、誤りであったとは言えない。その理由については、上記ア(ア)のAで示された見解と同様である。

また、本件不動産鑑定において具体的にいかなる試算方法を採用するのが適切か、また、いかなる事例を参照するのが適切かについては、基本的に不動産鑑定士がその専門性と責任において評価し、判断すべき事項であって、監査委員として、その適否を判断する立場にはない。この点についても、上記ア(ア)のDで示された見解と同様である。

しかしながら、本件借地権設定契約による賃料の決定に至るプロセスでは、当該賃料が「適正な対価」として適切に定められたものと言えるのか、分かりにくいという問題点が認められた。

以下、問題点を具体的に列挙する。

(ア) 問題点について

A 不動産鑑定において新駅の開業を考慮しなかったことについて

請求人及び監査対象所属の主張は上記ア（ア）Bのとおりである。

この点、前掲の「不動産鑑定評価基準」等にあるように、鑑定にあたっては、原則、将来時点の鑑定評価を行うべきではないとされていることからすれば、本件不動産鑑定における評価時点で、新駅「夢洲駅」の開業の実現性において不透明な点があると考え、その事実を考慮に入れないこと、また、その時点で現に存在し、本件土地から距離が最も近い鉄道駅であったであろう「コスモスクエア駅」を以て、本件土地の「最寄り駅」と設定し、これに基づいて鑑定を行わせることも、鑑定の条件設定としてはあり得るものと考えられる。

また、「新駅開業への期待」については、各不動産鑑定業者においても「取引事例比較法の適用における駅への近接性については、最寄り駅であるコスモスクエア駅との比較を行っているが、新駅の開業期待については、駅への近接性ではなく、環境条件における『事業環境』として考慮している」、「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る」等、具体的に説明されていることが監査対象所属より示されている。このような「新駅開業への期待」といった要素を、どのような手法でどの程度考慮するのかは、不動産鑑定評価の専門家である不動産鑑定士ないし不動産鑑定業者に委ねられているものと考えられ、この点からも、鑑定にあたっては、新駅開業への考慮が一定なされているとは解される。

しかしながら、開業後も当該賃料が、本件土地の現況と整合するかという点も含めて賃料を検討したのか、明確とは言えない。

B 不動産鑑定に対する大阪市による鑑定条件等の示唆・誘導等の有無について

(A) 新たに判明したメールについて

請求人及び監査対象所属の主張（上記ア（ア）Cに記載）を踏まえ、本監査では、新たに判明した合計205通のメール全てについて確認を行った。その結果については、上記イ（ア）B（A）に記載のとおりである。

市有財産の不動産鑑定にあたっては、正確な価値の評価のため、高度な公平性及び公正性が求められるべきであるところ、仮にこのようなメールのやりとりにより、鑑定評価書の作成にあたって、大阪市を介する形で、鑑定業者間で、鑑定手法や評価内容の共有が為されていたとすれば、本件借地権設定契約による賃料が、複数の鑑定業者による鑑定結果を比較検討の上で設定したものであったとしても、その金額の正当性が疑われかねない。

この点、監査対象所属は、IR考慮外等の鑑定条件やRFC時の土地の参考価格等が記載されているメール（No.9メール）に関して、「港湾局担当者は、RFCの際に行った価格調査においてIR事業が考慮されていなかったこと等を踏まえ、改めて鑑定業者4社に対し、条件等を修正したファイルを送付したものの」、「RFC時の参考価格（売却価格120,000円/m²、貸付賃料435円）を記載した部分については、既に公表されている情報であり、記載していたとしても問題はない」等

と説明をしている。

しかしながら、大阪港湾局から鑑定業者に対し、鑑定評価の概要にかかる資料作成を依頼する際に具体的な参考価格等が記載されていたことからすれば、大阪市より各鑑定業者に対して価格を誘導しているのではないかと受け取られたとしても不思議ではなく、前述のとおり、高度な公平性や公正性が求められる不動産鑑定評価に関する事務としては、不適切であったと言わざるを得ない。

また、監査対象所属は、メール本文に他の鑑定業者名等が含まれていた点については、意図的なものではなく、誤送信であったとも説明している。

しかしながら、このような送信が一度限りではなく、二度、三度と繰り返されていることからしても、「意図的なものではない」とする説明にも疑問を抱かざるを得ない。

さらに、他社の鑑定評価書の草稿（ドラフト）の内容（採用した取引事例とその取引価格等）を別の鑑定業者へ伝えていた点について、監査対象所属によれば、過去の取引事例の実際の内容を記載することから鑑定業者により取引価格の記載が乖離することは考え難いところ、同一事例を採用していた2社の取引価格が乖離していたことから、2社のうちいずれかにおいて記載に誤りがないかを確認するためにメールを送ったとのことであった。

しかしながら、鑑定評価の途中段階で、採用する取引事例の内容が、別の鑑定業者へ伝わっていたとすれば、取引事例等を共有していたのではないかと疑念を抱かれても仕方がなく、公正性が求められる鑑定評価事務として不適切であったと言わざるを得ない。

また、監査対象所属によれば、そもそも鑑定評価書の草稿（ドラフト）の内容は、大阪市情報公開条例第7条に規定される非公開情報（任意提供情報）に該当する取扱いをしているとのことであり、保有する公文書の情報の取扱いの観点からしても不適切であったと言わざるを得ない。

(B) その他事実関係について

新たに判明したメールの内容の他にも、上記イ（ア）B（B）で指摘されている事実関係が認められた。

(C) 小括

前回監査請求においても、複数の不動産鑑定業者の1平方メートル当たりの土地の基礎価格、期待利回りが一致していることについて、「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。」と指摘を行っている。

上記（A）及び（B）で指摘した事実関係も踏まえれば、前回監査請求の時点以上に、大阪市職員による鑑定条件等への不当な示唆、誘導等の可能性は高いと考えざるを得ず、本件借地権設定契約による賃料が、適切に定められたものと言うことは難しいのではないかと考える。

C 契約上の当初賃料について

上記イ（ア）Cの指摘同様、所与の条件設定の下で算出された不動産鑑定評価の鑑定結果のみをもって、本件借地権設定契約上の賃料が適切に示されているとみる

ことには問題がないとは言えず、評価審議会の答申を踏まえた上での、更なる担当所属としての検討が必要であったと考えられる。このことから、本件借地権設定契約上の賃料が、適切に定められたと言えるのかについても問題が残る。

もっとも、本件借地権設定契約上の賃料に関しては、①第1鑑定の後、評価審議会への諮問、答申を経て、大阪市戦略会議での実質的な意思決定の後、RFP実施のための募集要項（賃料等の記載を含む）にかかる正式な決裁行為を行っていること、②上記①のRFPで提示する土地価格の価格時点から区域整備計画の作成までに1年以上を要するとして実施された、時点修正のための第2鑑定においても、①と同様、評価審議会への諮問、答申を経た後、賃料等の記載を含む、大阪府との実施方針の協議や募集要項の修正に関する正式な決裁行為がそれぞれ実施されていること、また、その後の本件借地権設定契約にあたって正式な決裁行為が実施されていることが認められた。

このように、賃料決定に関して、大阪市の規定やルールに基づき適切な意思決定のプロセスは経ているものと認められることからすれば、その手続に関して問題はなかったと言える。

その上で、鑑定評価結果をそのまま契約上の賃料とする点についても、大阪IR事業の全体像や方向性等も踏まえた合理的な理由（事業全体として収支の観点等）が提示され、この点について十分に議論がなされた上で意思決定されているとすれば、疑義を述べるものではない。

しかしながら、監査対象所属によれば、本件借地権設定契約の賃料の設定については、平成31年4月24日に実施された大阪市戦略会議において基本的な考え方が決定されており、この基本的な考え方に基づき、評価審議会に諮問した金額をもって本件借地権設定契約の賃料の額として採用したものであって、評価審議会への諮問額をそのまま同額で採用することについて、上記方針以外の意思決定は行っていないとのことであり、賃料が適切に定められたと言えるのか、問題が残った。

D 賃料改定の適否について

請求人及び監査対象所属の主張は上記ア（ウ）記載のとおりである。

本件借地権設定契約の締結時点における当初の賃料が「適正な対価」であると評価できたとしても、契約期間が35年という長期にわたり、その期間の中で、IR施設の整備が順次進捗し、完成し、実際に営業が始まる、という大きな事情の変化が見込まれる。よって、契約上の賃料の前提となった土地の状況と実際の状況との乖離が期間の経過とともに拡大し、契約期間全般にわたって当初の賃料を「適正な対価」と評価できるのかという問題点が残る。

この点、本件借地権設定契約上、当初10年間の増額禁止の特約は設定されているものの、その後5年毎に物価変動を基本としたスライド法に準じた計算式による賃料改定の余地が規定されており、監査対象所属によれば、区域認定制度のあり方やIRの特性・事情等をも総合的に踏まえれば、大阪市の一般的な基準である本件賃料改定計算式を採用したことは、適切かつ合理的なものであると主張している。

しかしながら、そもそも大阪市の普通財産を貸し付ける場合の貸付料の算定基準を定めた「普通財産貸付料算定基準」には、継続貸付料は、①不動産鑑定評価額等

もしくは②不動産鑑定評価の実務において一般的に採用されている継続貸付料の算定手法の1つであるスライド法に準じた計算式による額のいずれかによることとされており、必ずしもスライド法に準じた計算式しか許容されない訳ではない。

この点に関して、「普通財産貸付料算定基準」を策定している契約管財局あてに確認したところ、スライド法とは、従前合意賃料を賃料変動率等によって継続賃料を求める手法の一つで、契約当事者間において、過去に合意した貸付料を尊重し、かつ、改定時までの間の経済情勢の変化を貸付料に反映する手法であり、当該計算式を採用する趣旨は、不動産鑑定士による鑑定評価によらずに、簡便かつ画一的に継続貸付料を求めることにあるとのことであった。

そして、当該計算式による賃料改定については、定期借地権設定契約など長期にわたる契約においても、一定の社会情勢の変動を見込んだ指数を採用しており「適正な対価」を一定担保するものと考えているものの、周辺環境の大幅な状況変化が生じたときには、不動産鑑定評価額等によるべき場合もあるとのことであった。

本件借地権設定契約においては、その契約期間中に、先に指摘した新駅の開業の他、I R施設の完成、大阪I Rの開業といった、本件土地を巡る大きな状況の変化が想定されることから、これらの変化に対し、主として物価変動を勘案して賃料を改定することだけで、本件借地権設定契約としての「適正な対価」を維持できると言えるのかという問題点も否定できないように考えられる（例えば、新駅の開業に関して言えば、物価変動を勘案して賃料を改定するのみで、本件土地の最寄り駅が新駅となった場合の賃料額に相当するのかという問題点が残る。）。

また、第1鑑定において、審議会委員からも以下のとおり指摘がなされていた。

- ・「継続賃料は新規賃料に比べ伸びが緩やかであり、新駅の稼働やI R事業の開始に伴う地価上昇には対応できない。どこかで契約を巻き直すスキームを取っておいたほうが良いように思う。」(令和元年9月24日の審議会委員への事前説明(プレ審査))
- ・「一度貸してしまうと継続賃料になってしまう。当然のことながら土地の熟成度がよくなってくるとやはり賃料増額の圧力が段々と出てくるので、増額の機会を見失わないように、適切に増額請求できる準備をしておい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。そこはくれぐれもお願いしたい。」

「契約内容についても、通常よりもある程度今後の土地の熟成度に合わせて賃料改定しやすいような内容を考えてもらってもいいかと思う。」(令和元年11月13日開催の評価審議会当日)

よって、これらの指摘を踏まえ、本件借地権設定契約に係るRFPの募集要項や、同契約の規定本文において、スライド法に準じた計算式によらない賃料改定や、適宜の再鑑定の余地を明記する方法もあったのではないかと考えられる。

(イ) 今後留意すべき事項について (意見)

監査対象所属によれば、大阪I R事業の政策的意義は、大阪・夢洲における世界最高水準の成長型I Rの実現により、成長産業たる観光分野の基幹産業化を図るとともに、大阪経済ひいては近畿圏のさらなる成長を実現し、もって日本全体の観光及び経

済振興の起爆となることを目指すものであり、大阪 I R を確実に実現し、事業を長期に安定・継続させること等によって、有形無形の事業効果の獲得を実現・維持することが重要である。

こうした観点から、土地価格の設定や賃料改定の枠組については、I R 事業の特性・事情等を踏まえた合理的で適切な事業枠組・投資環境となるよう検討・構築することが必要となる。

この点、大阪市では、土地価格の設定に関して、①土地価格は前提条件として提示し価格競争は行わないこと、②R F C、R F P、区域整備計画の作成及び本件借地権設定契約の各段階を通じ一貫した考え方に基づき設定すること、③R F Pにおいて提示する価格は複数の不動産鑑定業者による鑑定評価により設定すること、④R F Pで提示する土地価格の価格時点から区域整備計画の作成までに1年以上を要する場合は時点修正を行うことといった枠組を決定するとともに、賃料改定についても、I R 実現や I R 事業の安定性・継続性に懸念を生じさせるようなあり方を回避しながらも、一般的な大阪市の基準を採用し、適切に経済情勢の変動が反映されるものとした上、当初の認定期間（10年）については賃料不増額特約を規定しつつも、その後は区域整備計画の更新に合わせて5年毎の賃料検証・改定を行うこととしている、とのことである。

こうした I R 事業という特殊性を踏まえれば、上記のような賃料設定・賃料改定の枠組みを設けたこと自体に、特段問題点は見受けられない。

しかしながら、不動産鑑定評価後に入札を実施する一般的な案件と比べ、価格競争を行わないことなど、本件の特殊性を鑑みると、従来の案件以上に価格決定における透明性、市民への説明責任に留意する必要があると思われる。

本件借地権設定契約上の賃料の決定に関しては、これまでに述べた諸点において、意思決定に至る過程が分かりづらいとの問題点が見受けられることから、今後下記に留意して事務を遂行されたい。

A 意思決定過程を正確に記録に残しておくこと

I R 事業という国内で前例のない事業に取り組むにあたり、不動産鑑定における鑑定結果を実際の契約上の価格に設定することについては、担当所属で一度検討が必要であったと考える。

この点、本件借地権設定契約に定める賃料は、大阪市における重要施策に関することについて実質的な意思決定を行う大阪市戦略会議において決定された事項であるが、鑑定結果が契約上の賃料にどのように反映されたのか、決定に至るプロセスが記録として残されておらず、本監査においても確認はできなかった。

具体的には、公正な不動産鑑定評価の実施は当然のことながら、当該鑑定結果を踏まえた賃料の検討、また、本件 I R 用地を所管する大阪港湾局としての採算面からの試算、事業所管所属である I R 推進局として大阪市が得る収入や事業効果から試算した賃料といった多角的な観点から、本件賃料額の検討が必要であり、かつ、これらについての検討過程の記録を残すとともに、公表等により市民への説明責任を果たすことが肝要と考える。

今後、担当所属として重要な意思決定のプロセスは正確に記録することに留意す

べきである。

B 事業の進捗に応じた賃料の適切な見直し方法を検討すること

本件借地権設定契約は、前述の I R 事業という特殊性もあり、35 年という長期の契約期間を前提とするものである。確かに契約の締結時点においては、大阪 I R の事業内容やその実現性について不透明、不確定な部分もあったと考えられることから、当初の賃料について、その時点においては「適正な対価」であるとの評価も可能ではないかと考える。

一方で、契約期間である 35 年間には、I R 施設完成と事業の進展、新駅開業などが見込まれることから、契約時の賃料の前提が大きく変化すると想定され、その乖離が期間の経過とともに拡大し、契約賃料が実情に合わないものとなることが考えられる。その点を考慮すると、主に経済情勢の変動のみを考慮した賃料改定方式ではなく、一定期間経過後に賃料の見直しを行う旨の協議条項を設けておくべきであったのではないかとと思われる。

については、然るべき時期に再度不動産鑑定を行う等、改めて契約相手方と、本件土地の実情に応じた賃料の見直し方法を検討されたい。

2 結論

以上のとおり、本件において、大阪市長等に対する、不法行為又は債務不履行を理由とする損害賠償請求を求める請求人の主張に理由がないことについては、監査委員の意見が一致した。

一方で、本件借地権設定契約における賃料の設定が適切であったか否かについては、以下のとおり、監査委員の意見が分かれ、合議が調わなかった。

- ・ 請求人の主張には理由がないとする見解（上記 1（2）ア）
- ・ 請求人の主張には理由があるので措置を勧告すべきとする見解（上記 1（2）イ）
- ・ 請求人の主張には理由があるとまでは言えないが今後の事務遂行において留意すべき点があるとする見解（上記 1（2）ウ）