

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	岡 田	妥 知
同	福 田	武 洋

住民監査請求について（通知）

令和 6 年 9 月 20 日付け、同月 27 日付けで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

本件請求の内容は住民監査請求書（以下「請求書」という。）等記載のとおりであり、事実証明書の内容は省略した。

1 請求の要旨及び理由

別冊 1（令和 6 年 9 月 20 日付け住民監査請求書）のとおり

2 請求の受理

本件請求は、夢洲地区の I R 事業用地に係る、大阪 I R 株式会社（以下「S P C」という略称を用いた箇所もある。）を借主とする令和 5 年 9 月 28 日付け「事業用定期借地権設定契約（公正証書）」（以下「本件借地権設定契約」という。）について、賃料が「適正な対価」ではないにもかかわらず、条例の根拠又は議会の議決なく締結を行ったものであり、地方自治法第 237 条第 2 項に違反する違法な契約であることから、同契約の締結により大阪市が被ったとされる損害の補填等の必要な措置を求めるものと解され、地方自治法第 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。

第 2 監査の実施

1 監査の対象事項等

（1）対象事項

大阪市が締結した、I R事業用地を対象とする本件借地権設定契約の締結に関し、違法・不当な点があるかについて、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) 対象所属

大阪港湾局及びI R推進局

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等

(2) 実施日程

令和6年10月2日(水)から11月15日(金)まで

3 請求人の証拠の提出及び陳述

地方自治法第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、令和6年10月17日付けで請求書の要旨を補足する陳述があった。その内容は、次のとおりである。

【今回の請求の概要について】

- 大阪カジノについては、ギャンブル依存症の増加による家庭崩壊、犯罪増加などの社会的損失や、夢洲の土壌汚染、地盤沈下対策、震災に対する防災対策、市民への膨大な費用負担、そして何より地域住民との合意形成がない等の問題点が、何ら解決されていないと認識している。ましてや、大阪市がI R事業者を不当に優遇し、市民の財産である夢洲という土地で、不正にまみれた大阪I R事業を進めようとしていることは、市民を犠牲にし、その財産を蔑ろにするもので、到底許し難い。

基本協定締結の責任者である松井一郎前大阪市長は、I R事業用地であるのにI R事業を考慮外とし、新駅開業を考慮しない等の不当な条件設定のもと、鑑定そのものが違法で、賃料設定が違法に格安なものであることを認識しながら、大阪市としての責任と判断で見直すことなく、そのまま基本協定書を締結したことは悪質であり、市民に対する信頼の裏切りであり、私たち市民が受けた大きな損害について賠償する責任は免れないものとして追求するものである。

加えて、賃貸借契約の責任を負う横山現大阪市長や契約担当者の大阪港湾局長が、現に公の責任ある者として、違法な賃貸借契約を締結したという重大な事実から、市民の血税を預かる資格そのものを厳しく問いたいとともに、違法な格安賃料で不当に大儲けするカジノ業者、大阪I R株式会社と、そもそも大阪市と談合し、違法な賃料鑑定を行った不動産鑑定業者4社と、それを実行した不動産鑑定士個人への責任を強く求める。

今、私たち市民が望んでいるのは、高すぎる介護保険料や物価高騰の中、日々の生活を切り詰め、暮らしや営業が立ち行かないことなどに対する市の責任ある財政的な対策である。一人ひとりに行き届いた教育をと望む市民の願いとは逆に、市が他の政令市の流れに

反して少人数学級のための独自施策に背を向けている結果、教育に穴が開き続け、学校の先生が、担任がいないと大きな不利益を被って我慢を強いられている大阪の子どもたちに対して、使われる税金の優先はカジノ、賭博場だと説明するのか。ヘルパーや介護士などのケア労働者の充足、公共交通の充実、南海トラフ巨大地震などへの防災対策等々、直面する市民生活にこそ使うべき市の財産を、市民との何の合意形成もなく、カジノ賭博の誘致のために税金を投入する無駄遣い、ましてや、私たち市民の身を切らせ、カジノ業者に違法な賃貸契約締結で大儲けさせることに何の道理があるのか。私たち市民が受けた今後約 35 年続くとされる膨大な損害について、その賠償を求めるものである。

監査委員会として綿密に調査し、公正な判断をしていただくよう強く求める。

- 大阪市民の貴重な財産である夢洲を、IR 事業のために著しく安い賃料で賃貸することは許されないことであると思う。

また、その賃料の決定にあたって、IR 事業用地なのに IR 事業を考慮外としている点、夢洲に新駅が作られるのに考慮外としている点についても、正当な条件で検討がされていないことがはっきり分かってきているのではないかと思っているので、再度鑑定を行い、正当な賃料がいくらであるかということを検討すべきだと思っている。大阪市長や大阪港湾局長がこういったことに関わっているながら、新駅を考慮外とする、IR 事業を考慮外とするという条件で決まっていっていること自体が非常におかしなことであると思うし、私たち市民の財産を一体何だと思っているのかと怒りを覚える。

子どもとよく遊びに行く公園では、今、公園の木がたくさん伐採されている。一方で、公園にある時計の長針が外れて、時計が使えなくなっているという状態がもう 2 か月近くになるにもかかわらず、故障中の貼り紙が時計に貼られたままである。要望していない木は切られていくが、時計はなかなか修理してくれないと保護者の仲間で話し合いをしている。その時に出てくるのが、やはり大阪市は人がいないのか、お金が足りないのか、という話である。子どもを育てていく者として、今実感しているのは、本当に物の値段が高くなっているということである。鉛筆や消しゴム、その他にも教材が無くなれば買い足し、体が大きくなれば衣料品、靴もすぐに買い換えなければいけない。これからの教育費を考えても、余裕のある生活を送れているわけではない。子育てに本当にお金がかかって大変というのが、子育てをする多くの市民の実感ではないかと思う。

そんな中、何億円というお金を動かす大阪市が、格安の賃料でギャンブル場を含んだ施設と賃貸契約をするということについて、私たちが、はい、そうですかと言うわけにはいかない。時計の針を直してもらえない位にお金がないのかと市民が困っているのに、格安の賃料でギャンブル場を含んだ施設と賃貸契約をするということは絶対に許されないことだと思う。

賃貸契約に関わった人たちについての監査をしっかり行っていただくことを求める。

- 大阪市の 2024 年度の予算では、支出が収入を上回る赤字の額は 225 億円で、コロナ対策の時にも使われなかった財政調整基金を充てて補うとのことである。また、将来の財政状況を見通すための財政局は、毎年出している財政収支概算の昨年と今年を比べて、一気に財政状況が悪くなると予測している。

このような状況の中、松井前市長は、令和 4 年 2 月 15 日に大阪市長として、大阪 IR 株式会社と基本協定書を締結した。この契約に関しては、今年の 4 月の住民訴訟で明らかに

されたように、私たちは松井前市長に大嘘をつかれ、大損害を受けている。松井前市長が、私たち大阪市民の財産である大切な土地を格安でカジノ事業者に貸す契約をした。今回の監査請求では、適正な賃料は最低でも4億7000万円で、違法な格安賃料の2億1073万円との差額が月額2億5987万円であるが、年額なら31億円を超える額になる。これを松井前市長や横山市長をはじめ関係者が賠償すべきである。夢洲はごみの最終処分場として大変有益な土地であるが、他にも物流の拠点でもある。大切な市民の財産を博打場であるカジノを作るために格安で貸すことは断じて容認できない。

しかも、他の埋立地では土壌改良などを大阪市は負担したことがないのに、カジノ用地には788億円も使おうとしている。それだけ税金を投入して良い土地にするのであれば、土地の賃貸料金はもっと高くなって当たり前だと思う。

大阪市民には、物価がこれだけ上がっている中で生活に困っている人がたくさんいる。大阪市の貴重な財政は、住民の福祉を増進するという本来の役割から、市民に向けて使うべきである。ましてや、カジノ事業者の利益のために賃料を格安にするなど、もってのほかである。

例えば、介護保険料が全国一高い大阪市であるが、値上げ前の金額に引き下げるなら年間83億円でできる。保育士の配置基準を5歳児6対1から5対1に戻すのに41億円あればできる。

貴重な市民の財産に損害を与えた松井前市長をはじめ横山現市長、大阪港湾局長、大阪IR株式会社、不動産鑑定士にも損害賠償を求める。

- 正当な土地鑑定、賃貸料設定を望んでいる。

昨年3月末まで府立高校の教員をしていたが、教員生活30年の間、何度も修学旅行や遠足の見積りを業者をお願いすることがあった。ただ、その額面が、今回の土地鑑定結果のように、寸分違わず一致するということはただの一度もなかった。我々教員は、見積り額とそのプラン内容から適切な業者選定を行う。時には、一番安価な見積り額以外の業者を選定することもある。その際には、事細かな理由書の提出を求められる。それは、監査を通り、保護者、府民への説明責任を果たすためである。

今回の不動産鑑定業者、鑑定士はどのように夢洲を鑑定したのか、どのように鑑定すればあの額面になるのか、どのようにすればあの鑑定額面が一致するのか、きちんと監査していただきたい。万博会場と同じようにメタンガスが噴出して、いつどこで爆発が起きるか分からないから、或いは、地震災害が起これば、地盤沈下や亀裂が生じるのは極めて可能性が高いからあの賃料なのか。私は夢洲にカジノを誘致することにそもそも反対である。賭博場ではなくて、劇場や博物館などの教育文化施設を作るなら、安い賃貸料に対して反対はしない。ただ、何故あのような危険な場所に建てるのかという反対はする。

大人だけでなく、青少年にとっても百害あって一利なしのカジノ、賭博場を誘致するために、松井一郎前市長等がカジノ事業者の有利になるようにカジノ用地の賃貸料を不当に安くしていたという許し難い事実を知って、住民監査請求を行うに至った。不動産鑑定業者、鑑定士には多額の委託料を大阪市が支払いながら、鑑定業者が鑑定結果を示し合わせたり、依頼主が結果を誘導したりするようなこと、法律に違反することは許されない。大阪市が全ての不動産鑑定業者に違法な鑑定条件の示し合わせをさせたことは許せない。

先ほど陳述者の話の中にもあったが、本来の賃料は少なくとも月額4億7060万円以上

で、契約された月額2億1073万円との差額である月額2億5987万円。これが1年、12ヶ月、それが35年間で、合計1091億4540万円の損失を、松井前市長や横山現市長をはじめ関係者が賠償するべきと考える。

少し話は違うが、昨日読み終えた湊かなえさんの「人間標本」という本に、こんな一節があった。「一つの嘘を隠すために必要なのは、他の嘘ではなく膨大な真実だ」。監査委員会の賢明なご判断をお願いします。

- ・ 監査委員の諸先生には釈迦に説法の話だと思うが、今日ここに集まっている大阪市民は、いつも地方自治法の各条文が示している住民自治の行動に取り組んでいる。今回、改めて、この意見陳述も含めて監査請求するにあたって、地方自治法を読み直してみた。

地方自治法第1条は、地方自治体、以後、市役所と読み替えさせてもらうが、市役所は、この法律、地方自治の本旨に基づいて、民主的、能率的に行政を行うとあって、第1条の2でも、市役所は住民の福祉の増進を図ることを基本として、とある。ここで言う地方自治の本旨とは、地方自治、行政は、住民の意思に基づいて行われることであると、きちんと説明がされている。

議会を圧倒している政権からすると、議会こそ住民意思だと言われるのかもしれない。しかしながら、投票した住民は白紙委任をしているわけではない。私たちは常に行政のあり方を点検することが地方自治法では認められている。そして、地方自治法の精神というのは、憲法が明記する国民主権に基づくもので、間接民主主義である国に対して、地方政治への住民の直接参加を保障するものである。私たちこそが直接に地方政治、今行われていることに物を言って良いというのが地方自治の精神である。監査請求というものにおいても、時の政権に左右されることなく、忖度することなく、この理念が全うされるように行っていただきたいと思っている。

第一次請求人（令和5年1月16日付け住民監査請求の請求人）90数名のうち、私たちを含めて、今回監査請求をした請求人を本件請求の対象から外すという結果を生み出された。しかし、これは「住民福祉に反する、市民の財産を不当に扱う、こんなことを市長らはどのようにして決めているのか、調べてください」という私たちの要請に対して、制度の解釈を狭く捉えた監査委員会の結果だと思っている。ただでさえ少ない住民参加の道をさらに狭めるような、開かれた行政、と言うものに反するような、こんな取扱いは以後、絶対にやめていただきたいと思う。

先の第一次の監査請求をした私たちを外したからといって、大阪市にどんな利益があるのか。それがどんな利益を生み出すのか。葉書を送る枚数を少なくするとしても、貴方は請求出来ないという手紙が来ているわけだから、経費は変わらない。そこが逆に聞きたいくらいである。

そして今回の請求の趣旨は、先程から意見陳述で述べられているが、異常に安い賃料、夢洲IR土地価格を誰がどうして決めたのか、その経過を調べてほしいというものである。第一次請求時の監査報告書では、その中で、本当に丁寧に内容が示されていた。その親切な報告書の中に書かれてあった情報に基づいて、今回、第二次請求をしている。ここが前回と今回とは趣旨が違う。だから、こののちをもう一度捉え直していただきたいと思っている。

この第一次請求時の報告書には、鑑定会社と市の担当者のメールのやりとりが丁寧に記

述されていたので、そのメールについて情報公開請求をした。廃棄して存在しないと言っていたのが、実は港湾局のパソコンの中にあったというわけである。黒塗りもあったが、それが開示されたことによって知り得た情報、それに基づいて請求をしている。ですから、私たちはそういう監査を受けて、監査事務局の皆さんとのやりとりの中で生み出している。その時、新聞報道で奇跡の一致だと言われ、私たちは最初、それしか知らなかった。けれども、新たな情報が開示されたことによって、これは奇跡の一致ではなく、一致させるために色々工作をした結果なのだということが分かった。そうであれば、責任者がはっきりしている。だから、もう少し、責任者が一体どういう立ち振る舞いしたのかと聞きたい。普通の会社だったら会社の存亡に関わるようなことに目を瞑らない。そういうことが今回明白になったため、その上で請求している。

I Rのための土地値段の価格を出してと言っているのに、I R事業を考慮しないというのを大阪市が示唆している。それから、もう完成間近な地下鉄の最寄り駅が目の前にあるのに、わざわざ海の向こうのコスモスクエア駅を最寄り駅にして、値段を引き下げている。こんなことを通して良いわけがない。

今年の9月13日に土地価格が公示された。このI Rの一等地が12万円というわけがない。そういうことを無理矢理通してきている。凡そこういうのは、地方自治の本旨とかけ離れた、格安賃金を生み出すための事務行為である。職員は逆に命令されてやらされている。自らやるわけがない。その辺りについて責任者を放っておくわけにいかない。そんなことをしたから、実質的に市民の財産に不当な損害を与えたわけである。私たちの側が一生懸命、調べてもらった結果、35年としたところで1000億円近い損害を市民に与えている。明らかに地方自治法違反の行為である。地方自治体は、地方自治の持っている財産を格安に売ってはいけなし、貸してもいけないという制度がある。それに違反している。こういう不当な損害を知った私たちが、待ったをかけている。どうかもう一度きちんと調べてほしい。私たちにはそういう権限はないのでお願いをしている。

この近代の、現代の自治の中で、こんなことを見過ごしてはいけない、恥ずかしいと思っている。

さらに言うと、今回の開発の目玉、カジノというのは博打場である。最近は、若者をターゲットにしたスマホカジノ、ネットカジノの時代で、若者にすごく依存症が増えている。こういう賭博から市民を守るべき市役所が、先頭に立って博打場を開こうとしている。I R事業者がかつて、どれぐらいのギャンブル依存症が出るのかという問いに対し、その時の1年間に来る人数から言うと、約20万人の新たなギャンブル依存症が出るとはっきり言っている。そのようなことを行政が行って、どこに住民福祉の精神があるのか。その利益で福祉をやって、利益を生む前に犯罪を犯させているわけだから、これは良くないと思っている。

それから、責任者がすぐそばにいるのに、行政制度的にその行為をやめさせることができないのは、何故なのか。開発に伴う借金まみれの大阪市を次の世代に残していくのか。本当に、万博やら何やらで借金がもう膨れ上がる。夢洲は土壌をどれだけ入れても、元々軟弱で、半分汚染された水や泥を入れているわけだから、土を被せても雨が降ったら元の泥に戻る。そういう所だからお金がかかる。

今、歴代の知事や市長が言っているように、夢洲は負の遺産ではない。私は30年間、

夢洲を見続けている。ここは大都市大阪にとって貴重な、しかもまだ埋立て途中の廃棄物の最終処分場であり、廃棄するところのない物を入れている。もし今、災害が起こって、大惨事が大都市大阪を襲った時、その災害ごみはどこへ持っていくのか。夢洲は、そういう役割を果たすために作られてきたところである。そういう所をなくすということは、本当に財産の損失である。廃棄物の最終処分場、夢洲は、市民にとってたくさんの税金をかけて、コストをかけて作った市民の資産である。財産という過去形ではない。今現在、動いている。今一度、点検し直していただきたい。

今、私たちが一生懸命訴えていること、これは未来の世代から、後から必ず分かることである。どうか私たちの思いを、今日来ている市民、請求を提出している 400 名を超える市民の思いを、ぜひしっかり受け止めていただいて、監査委員としてきちんとした評価を出していただきたい。市民のための議会だと言うならば、今ここでもう一度、改めて監査の主旨を読み取っていただいて、私たちの思いが通るようにご協力、お心を砕いていただき、負けずに、忸度せずに頑張ってくださいということをご心からお願いしたい。

なお、陳述時の質疑応答において、次のことを確認した。

(既に住民訴訟が係属中であるのに今回改めて住民監査請求をされた理由について)

- ・ 前回の住民監査請求は、新聞報道のような情報の範囲、具体的なことが分からない中で調べた上で行った結果、不調であったことから、裁判の中でもう少し調べてもらいたいということで進めていた。
- ・ この間、時間的に流れがあり、前回の住民監査請求で頂いた報告書により出していた色々な情報に基づいて、情報公開請求を行った。その中身を見ると、不動産鑑定評価の一致が奇跡の一致ではないということが分かったことから、この時に、市長や港湾局長といった責任者がどういう風に示唆したのかであるとか、指示をした責任者の動きについて、分かるだけ調べてもらいたいというのが、今回の請求の主旨である。指示に従って公務員は動くわけであるから、目の前の職員個人が勝手にできるわけがなく、責任者がいると思っている。
- ・ 私たちの方でも色々調べてみたところ、賃料を低めに計算しても、1 平米あたり 12 万円などということではなく、その倍額ではないかという調査結果も得た。それに基づいて、大阪市が損をしている金額がはじけたので、それも含めて大阪市の返還してほしいということである。責任者たちがどういう風に指示したかとか、責任者の責任たる所以を知りたいと思っている。それを分かる範囲で調べてもらいたいというのが、今回の請求の主旨である。

(今回の請求内容は係属中の住民訴訟中で主張できたのではないかとの問いについて)

- ・ 解釈の違いであるとは思いますが、私たちは、今回の請求は、前回の請求と同じではないと言っている。
- ・ ただでさえ、住民参加の道が少ないにもかかわらず、そのような狭い入口をますます狭めるようなことはしないでもらいたいと思っている。同じ内容の請求は受けられないということについて、法の限界があるということは理解している。

(不動産鑑定業者や不動産鑑定士、大阪 I R 株式会社を損害賠償請求の対象とした理由について)

- ・ 今回鑑定を行った鑑定業者は当初 4 社であって、これらは、一般競争入札ではなく、随意契約により選定されている。
- ・ そこで、随意契約によることに決まった経緯について情報公開請求を行ったが、文書は出てこなかった。ただ、この 4 社については経験が豊富であって、全国的な鑑定業者のランク付けにおいて点数評価が高い業者を選んでいるとの説明があったので、その資料を求めたところ、3 社については経験も豊富で評価点数も高いが、1 社は経験もなく評価点数もないようなところが混ざっていた。そういう中で、業者さん同士でメールのやりとりがあるから、私たちは鑑定談合の疑いを持っている。それも含めて調べてほしいというのが一つである。
- ・ それから I R 事業者は、会議に出るなどして、早くからこの経緯を知っている。賃料が安いというのを分かっているながら、市民の財産を安く借りようとしているのではないかと思っている。だから、本当に知っているかどうか、会議に参加していたののかも調べていただきたいと思っている。
- ・ 大阪 I R 株式会社や鑑定業者にいろんなことを問うということが地方自治法上できないことは分かった。

(請求人においていかなる前提で鑑定を出されたのかとの問いについて)

- ・ 大阪市が取った鑑定については、要は I R は考慮外で、駅は無いものとして鑑定を発注をしている。土地の価格を決めるのに、最寄り駅というのはすごくインパクトがあるにもかかわらず、目の前が駅であるのに、わざわざ海の向こうの咲洲のコスモスクエア駅を考慮するのは誰が考えてもおかしい。
- ・ 今回、私たちが依頼した鑑定は、最寄り駅は新しい駅があることが前提で、I R 事業の用に使われる土地だということも前提である。合理的に考えても、大阪市が 788 億円出して土地改良をしているということは、それなりの物を建てるという前提でやっているはずである。お金を貰ってやっていることと言っていることが違うので、その辺も含めて、ぜひ検討していただきたい。

(損害は未だ発生していない中で何故損害賠償請求なのかという問いについて)

- ・ 安い値段で 35 年間の契約を締結したところは大きい。お金を貰っているか貰っていないかだけではなくて、契約するということはもう損害が発生する。生命保険を例にみても、お金を貰ってなくても保険料は払っている。それと一緒に。損害の発生を想定して損害賠償請求をしたということである。

4 監査対象所属の陳述 (26 ページ以降に詳述)

令和 6 年 10 月 22 日に、監査委員が、次の職員より陳述を聴取した。

- ・ 大阪港湾局長ほか大阪港湾局職員
- ・ I R 推進局理事ほか I R 推進局職員

5 監査対象所属に対する調査 (32 ページ以降に詳述)

行政委員会事務局職員が、大阪港湾局職員及び I R 推進局職員に対して、次のとおり調査を行った。

- ・ 令和6年10月9日、同月22日、同月30日に質問を実施。

6 関係人調査（67ページ以降に詳述）

行政委員会事務局職員が、次のとおり関係人調査を行った

- ・ 大阪市の管財事務等を所管する契約管財局を関係人（関係所属）とし、契約管財局職員に対して、令和6年10月21日に質問を実施。

第3 監査の結果

本監査の結果は以下のとおりである。

なお、表記にあたっては、以下のとおり略称を用いる。

略称	内容
a r e c	有限会社 a r e c
不動研	一般財団法人日本不動産研究所
大和	大和不動産鑑定株式会社
谷澤	株式会社谷澤総合鑑定所
R F C	Request for Concept（特定複合観光施設設置運営事業の事業コンセプト募集）
R F P	Request for Proposal（特定複合観光施設設置運営事業を行う民間事業者の公募・選定）
「評価審議会」若しくは「評審」	大阪市不動産評価審議会
「審議会委員」若しくは「評審委員」	大阪市不動産評価審議会委員
第1鑑定	令和元年11月13日付大阪市不動産評価審議会への諮問に係る不動産鑑定
第2鑑定	令和3年3月10日付大阪市不動産評価審議会への諮問に係る不動産鑑定
I R 考慮外	不動産鑑定において、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しない取扱いとすること
前回監査請求	令和5年1月16日付提出に係る住民監査請求

※監査対象所属の呼称に関して、令和2年10月1日から、大阪市と大阪府の港湾局を統合した「大阪港湾局」が共同設置されているが、それ以前の「港湾局」も含めて「大阪港湾局」と呼称する。

1 本件請求に係る事実関係

（1）関係法令等について

ア 関係法令等

（ア）地方自治法第2条第14項

地方自治法第2条第14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当って

は、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定している。

上記規定は、地方公共団体がその事務を処理するに当たって準拠すべき指針であり、地方自治は住民の責任とその負担によって運営されるものである以上、常に能率的かつ効率的に処理されなければならない、「最少の経費で最大の効果を挙げる」ことが常に強く要請される。

(イ) 地方自治法第237条（財産の管理及び処分）

地方自治法第237条は、財産の範囲及び区分と管理及び処分に関する基本規定である。この法律において「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金であり、不動産も財産の範囲に含まれる。

同条第2項においては、普通地方公共団体の財産を適正な対価なくして譲渡し、又は貸し付けることも原則として禁止されている。これは、財産を無償又は特に低廉な価格で譲渡し、又は貸し付けるときは、財政の運営上多大の損失を蒙りかねないのみならず、特定の者の利益のために運営が歪められることともなり、ひいては住民の負担を増嵩させ、また、地方自治を阻害する結果となる虞があるためである。

※「譲渡」とは、無償譲渡（贈与）と有償譲渡をいう。また、「適正な対価」とは、通常は当該財産が有する市場価格（時価）をいう。

なお、第2項の禁止は、条例又は議会の議決があれば解除されるが、最高裁判所平成17年11月17日判決によれば、「適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸付け」ることについて、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うえ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と解すべきとされている。

なお、条例又は議会の議決にかかわらしめているのは、条例では一般的に取扱いのできるものを定めるものとし、それにより難しいものは、個別に議決を求める趣旨である。

適正な対価によらない普通財産の譲渡又は貸付けは、他の普通地方公共団体その他公共団体において公用若しくは公共用又は公益事業の用に供するために譲渡し又は貸し付けるとき等に限定するのが適当であるとされている。

適正な対価によらない物品の譲渡又は貸付けは、公益上の必要に基づくとき等に限定することが適当である。

なお、地方公営企業の用に供する資産は企業の管理者が取得、管理及び処分する権限を有するが、地方公営企業法第40条第1項の規定により、地方公営企業の業務に関する財産の管理及び処分については、条例又は議会の議決によることを要しないとされている。

(ウ) 地方公営企業法第40条（地方自治法の適用除外）

本条は、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同法第237条等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、その特殊性にかんがみ、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。

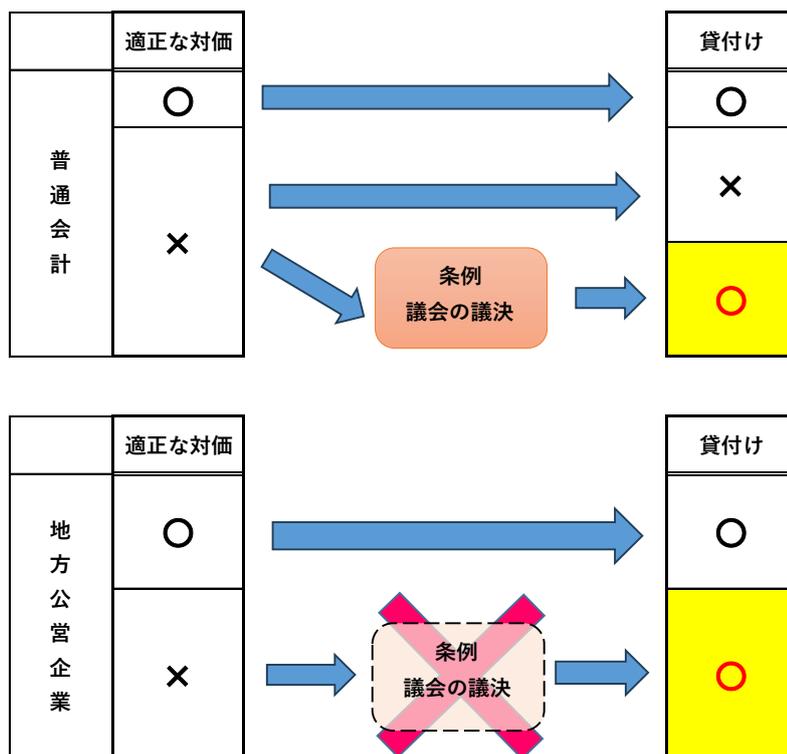
地方公営企業は、業務を能率的、経済的に遂行してこそ、その本来の目的である公共の福祉を増進することができる。能率的、経済的な業務運営を確保するためには、管理者の自主性を大幅に強化し、企業の日常の業務運営を原則として管理者に委ねることが必要である。本条は、この趣旨にかんがみ、議会も非権力的、経済的な事項については、特に重要なものとして留保したものを除き、個々具体的な一件ごとの審査及び議決を行わず、予算の審議議決、決算の審査認定を通して、議会の意思を地方公営企業の経営に反映させていくこととし、執行機関とくに管理者と議会との職責を明らかにし、両者が協調して、地方公営企業による住民の福祉増進を確保しようとするものである。

普通会計においては、執行機関限りで財産を適正な対価なくして譲渡又は貸し付けることは、原則として禁止され、条例又は議会の議決によって財政運営に弊害を生じないものと認められたものだけを行うことができることとされている。

これに対し、地方公営企業においては、予算および決算を通じて議会の意思が反映される機会が設けられていることでもあり、個々の措置を個別にみれば収支償われないが、企業活動全体としては収支償う場合があり、このような場合にまで個々に条例の定め又は議会の議決を必要とすることは無意味であり、かえって企業の能率を阻害することとなるものとも思われる。

したがって、議会は、地方公営企業の業務に関する財産の取得及び処分については、当該企業全体の業績及び財政状態を表示している予算及び決算を通じて審査をし、その意思を反映することが適当であるので、地方公営企業の業務に関する財産の取得及び処分については、地方自治法第237条第2項の規定は適用されないこととなっている。

○ 地方自治法237条2項と地方公営企業法40条の関係について



(2) 不動産鑑定評価等について

ア 不動産鑑定評価基準について

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（以下、抜粋）がある。

(ア) 不動産鑑定士の責務

土地は、土地基本法に定める土地についての基本理念に即して利用及び取引が行われるべきであり、特に投機的取引の対象とされてはならないものである。不動産鑑定士は、このような土地についての基本的な認識に立って不動産の鑑定評価を行わなければならない。

不動産鑑定士は、不動産の鑑定評価を担当する者として、十分に能力のある専門家としての地位を不動産の鑑定評価に関する法律によって認められ、付与されるものである。したがって、不動産鑑定士は、不動産の鑑定評価の社会的公共的意義を理解し、その責務を自覚し、的確かつ誠実な鑑定評価活動の実践をもって、社会一般の信頼と期待に報いなければならない。

そのためには、まず、不動産鑑定士は、同法に規定されているとおり、良心に従い、誠実に不動産の鑑定評価を行い、専門職業家としての社会的信用を傷つけるような行為をしてはならないとともに、正当な理由がなくて、その職務上取り扱ったことについて知り得た秘密を他に漏らしてはならないことはいうまでもなく、さらに次に述べる事項を遵守して資質の向上に努めなければならない。

・高度な知識と豊富な経験と的確な判断力とが有機的に統一されて、初めての的確な鑑定評価が可能となるのであるから、不断の勉強と研鑽とによってこれを体得し、鑑定評価の進歩改善に努力すること。

・依頼者に対して鑑定評価の結果を分かり易く誠実に説明を行い得るようにするとともに、社会一般に対して、実践活動をもって、不動産の鑑定評価及びその制度に関する理解を深めることにより、不動産の鑑定評価に対する信頼を高めるよう努めること。

・不動産の鑑定評価に当たっては、自己又は関係人の利害の有無その他いかなる理由にかかわらず、公平妥当な態度を保持すること。

・不動産の鑑定評価に当たっては、専門職業家としての注意を払わなければならないこと。

・自己の能力の限度を超えていると思われる不動産の鑑定評価を引き受け、又は縁故若しくは特別の利害関係を有する場合等、公平な鑑定評価を害する恐れのあるときは、原則として不動産の鑑定評価を引き受けてはならないこと。

(イ) 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。

なお、ある不動産についての現実の使用方法は、必ずしも最有効使用に基づいているものではなく、不合理な又は個人的な事情による使用方法のために、当該不動産が十分な効用を発揮していない場合があることに留意すべきである。

(ウ) 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。

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。

(エ) 条件設定に関する依頼者との合意等

- ・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。
- ・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。

(オ) 価格時点の確定

価格形成要因は、時の経過により変動するものであるから、不動産の価格はその判定の基準となった日においてのみ妥当するものである。したがって、不動産の鑑定評価を行うに当たっては、不動産の価格の判定の基準日を確定する必要があり、この日を価格時点という。また、賃料の価格時点は、賃料の算定の期間の収益性を反映するものとしてその期間の期首となる。

価格時点は、鑑定評価を行った年月日を基準として現在の場合（現時点）、過去の場合（過去時点）及び将来の場合（将来時点）に分けられる。

なお、上記価格時点の確定について、国土交通省が定める「不動産鑑定評価基準運用上の留意事項」において、次のとおり記載されている。

A 過去時点の鑑定評価について

過去時点の鑑定評価は、対象不動産の確認等が可能であり、かつ、鑑定評価に必要な要因資料及び事例資料の収集が可能な場合に限り行うことができる。また、時の経過により対象不動産及びその近隣地域等が価格時点から鑑定評価を行う時点までの間に変化している場合もあるので、このような事情変更のある場合の価格時点における対象不動産の確認等については、価格時点に近い時点の確認資料等をできる限り収集し、それを基礎に判断すべきである。

B 将来時点の鑑定評価について

将来時点の鑑定評価は、対象不動産の確定、価格形成要因の把握、分析及び最有効使用の判定についてすべて想定し、又は予測することとなり、また、収集する資料についても鑑定評価を行う時点までのものに限られ、不確実にならざるを得ないので、原則として、このような鑑定評価は行うべきではない。ただし、特に必要がある場合において、鑑定評価上妥当性を欠くことがないと認められるときは将来の価格時点を設定することができるものとする。

イ 価格等調査ガイドラインについて

不動産鑑定士が不動産に関する価格等調査を行う場合の業務の目的と範囲等の確定及び成果報告書の記載事項に関するガイドライン（以下「価格等調査ガイドライン」という。）は、不動産鑑定士及び不動産鑑定士補（以下「不動産鑑定士」という。）が、その所属する不動産鑑定業者が業として価格等調査を行う場合に、当該価格等調査の目的と範囲等に関して依頼者との間で確定すべき事項及び成果報告書の記載事項等について、国土交通省が定めたものであり、同ガイドラインには、次の記載（以下、抜粋）がある。

なお、本ガイドラインにおける「価格等」とは、不動産の価格又は賃料であり、「価格等調査」とは、不動産の価格等を文書等に表示する調査をいう。なお、価格等調査は、不動産の鑑定評価に関する法律第3条第1項の業務（鑑定評価業務）の場合のほか、同条第2項の業務（いわゆる隣接・周辺業務）の場合がある、と定義されている。

（ア）本ガイドラインの適用範囲及び不動産鑑定評価基準との関係

本ガイドラインは、不動産の鑑定評価に関する法律第3条第1項に規定する不動産の鑑定評価であるか、同条第2項に規定するいわゆる隣接・周辺業務であるかを問わず、価格等調査を行う場合に、不動産鑑定士が従うべき業務の方法等を示すものであり、不動産鑑定評価基準に則った鑑定評価を行う場合は、不動産鑑定評価基準のほか、本ガイドラインに従うものとする。

（イ）業務の目的と範囲等の確定

価格等調査の業務の目的と範囲等の確定を担当する不動産鑑定士（「確定担当不動産鑑定士」という。）は、契約の締結までに、以下の事項を依頼者に確認した上で確定するものとする。不動産鑑定業者は以下の事項を明記した文書等を契約の締結までに依頼者に交付するものとする。また、契約の締結後に当該文書等に記載された事項を変更する場合には、確定担当不動産鑑定士は変更について依頼者に確認した上で確定し、不動産鑑定業者は、成果報告書の交付までに、変更を明記した文書等を依頼者に交付するもの（※）とする。

不動産鑑定士は、文書等に記載された内容に従って価格等調査を行うものとする。

- A 依頼目的、利用者の範囲等
- B 利害関係等
- C 価格等調査の基本的事項

確定担当不動産鑑定士は、A及びBに照らして適切な価格等調査の基本的事項を

確定し、以下の項目ごとに明記する。

(A) 対象不動産

(B) 価格等調査の条件

不動産鑑定評価基準に定める条件設定の要件を満たさない価格等調査の条件を設定した場合には、不動産鑑定評価基準に則らないこととなる。この場合には、「A 依頼目的、利用者の範囲等」等に照らして当該価格等調査の条件を設定することが合理的である理由を検証するものとする。

・対象確定条件

価格等調査の対象とする不動産の①所在、範囲等の物的事項及び②所有権、賃借権等の対象不動産の権利の態様に関する事項を確定するために必要な条件。

・想定上の条件

想定上の条件を設定する場合は、その内容。

・調査範囲等条件

不動産鑑定評価基準に定める調査範囲等条件のほか、調査の範囲等に係る条件を設定する場合は、その内容。

(C) 価格等調査の時点

(D) 価格等を求める方法又は価格等の種類

(E) 不動産鑑定評価基準に則った鑑定評価との主な相違点及びその妥当性

D 価格等調査の手順

E 不動産鑑定評価基準に則った鑑定評価と結果が異なる可能性がある旨

※確定した事項の変更を明記した文書等の交付の時期について

国土交通省が定める、「不動産鑑定士が不動産に関する価格等調査を行う場合の業務の目的と範囲等の確定及び成果報告書の記載事項に関するガイドライン運用上の留意事項」によれば、不動産鑑定業者は、変更の都度、依頼者に変更を明記した文書等を交付することは求められていないが、確定担当不動産鑑定士は、成果報告書の交付までに、変更について依頼者に確認した上で確定し、不動産鑑定業者は成果報告書とは別に変更を明記した文書等を交付する必要がある。

ウ 大阪市不動産評価審議会について

(ア) 地方自治法の規定

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)

(イ) 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

※附属機関は、行政執行のため必要な審議や調査を行うことを職務とする機関であり執行権を有しない。よって、決定機関ではない。

→評価審議会は本市が不動産を取得・処分・賃貸借する際の価格・賃料が適正かどうかを諮問する機関である。所管する土地を売却する際の価格や賃貸する際の賃料について、それが適正であることを担保するために審議会が存在する。

エ 普通財産貸付料算定基準について

(ア) 普通財産貸付料算定基準

大阪市財産条例第10条第1項の規定に基づき、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、次のとおり規定（以下、抜粋）されている。ただし、これにより難い特別の事情等がある場合は、契約管財局と協議することとされている。

第1 土地・建物（第2（定額物件）に規定するものを除く）

1 新規貸付料

土地・建物を新たに貸し付ける場合は、不動産鑑定評価額等をもって新規貸付料とする。ただし、暫定的に貸し付ける場合は、財産条例第7条第1項及び第3項の規定を準用して算出した額を貸付料とすることができる。なお、一般競争入札などの価格競争により貸付料を決定する場合は、新規貸付料を予定賃料とする。

2 継続貸付料

経済事情の変動等を考慮して、現行貸付料の検証を少なくとも3年毎に行うこと（1のただし書きの規定による場合を除く。）とする。その検証により貸付料の改定を行う必要があると判断した場合には、次のいずれかにより継続貸付料を算定する。ただし、契約内容に具体的な貸付料の改定方法を規定している場合は、検証を行うことなく、その規定に基づき算定する。

(1) 不動産鑑定評価額等

(2) 次の計算式による額

$$\text{継続貸付料} = \text{従前の貸付料} a \times \text{スライド率} b$$

a = 改定前の直近に合意している貸付料

b = (名目GDP変動率 + 大阪市消費者物価指数（総合）変動率) / 2

(イ) 普通財産貸付料算定基準に係る運用指針

契約管財局作成の普通財産貸付料算定基準に関して、その運用指針には次のとおり記載（以下、定額物件に規定するものを除く、土地・建物に関して、抜粋して記載）されている。

普通財産貸付料算定基準は、財産条例第10条第1項の規定に基づき、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ものである。

地方自治法第237条第2項において、「・・・（略）・・・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、・・・（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。」と規定されている。つまり、条例又は議会の議決によらない場合で普通財産を貸し付ける際には適正な対価（貸付料）であることが必要であり、本基準はその意味で適正な対価としての貸付料を算定することを目的としたものである。

適正な対価（貸付料）とは、通常は当該財産が有する市場価格（時価）をいうとされている。そのため、本市に固定資産税等が課せられることはないが、貸付料の算定にあたっては一般的な法人等と同様に固定資産税等の公租公課を考慮することを原則とする。

A 新規貸付料

新たに土地・建物を貸し付ける場合の貸付料は、原則として不動産鑑定評価書を徴取し、その鑑定評価額とする。その他、専門家意見（調査報告書等）によることが妥当であると判断される場合には、その額をもって貸付料とすることがある。

この場合、財産規則第12条の2の規定に基づき、原則として不動産評価審議会への諮問が必要であることに注意すること。

例外的に、「暫定的に貸し付ける場合は、財産条例第7条第1項及び第3項の規定を準用して貸付料とすることができる」としている。これは、事務の効率化や費用対効果に鑑みて「財産条例第7条第1項及び第3項の規定」、つまり、使用料算定基準等による貸付料の算定を認めるものである。「暫定」とは、売却するまでの間の暫定的に貸し付ける場合等のことをいい、概ね5年までの期間をいう。

B 継続貸付料

(A) 現行貸付料の検証

貸付料の改定を請求するか否かの検討を行うにあたり、経済事情の変動等を考慮した上で、現行貸付料がどのような水準にあるのか検証を行う必要がある。その検証を少なくとも3年毎に行うこと（「1 新規貸付料」のただし書きの規定による場合を除く。）を規定している。この場合の検証方法として、当該不動産が接する道路に付設されている相続税路線価（相続税路線価が付設されていない場合は固定資産税路線価）及び大阪市消費者物価指数（総合）を基準に判断することとし、相続税路線価（固定資産税路線価）（※1）比が20%を上回り、かつ大阪市消費者物価指数（総合）（※2）変動率が2%を上回る

場合（一方の変動率がプラス、もう一方の変動率がマイナスの場合を除く。）は貸付料の改定を請求することとする。

なお、上記検証方法は本市としての画一的な取扱いを定めたものであるが、その検証を経ずに不動産鑑定士から継続貸付料についての意見等を徴取した場合は、その算出過程において専門家による検証が行われているため、本市として検証を行ったものとして取り扱うこととする。

（※1）直近合意貸付料の適用始期及び今回算定する貸付料の適用始期前日の前年の相続税路線価（固定資産税路線価）とする。

（※2）直近合意貸付料の適用始期及び今回算定する貸付料の適用始期前日のそれぞれ6か月前の大阪市消費者物価指数（総合／月別指数）とする。

（B）継続貸付料の算定

貸付料改定の請求にかかる継続貸付料は、「(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しているが、合意に至らなければ訴訟による解決を図ることもあり、争いとなることが想定されるような場合には不動産鑑定評価書等を徴取しておくことが望ましい。

なお、(2)により算定を行う場合は、従前の貸付料にスライド率を乗じることとしているが、この場合、「従前の貸付料」とは契約当初の貸付料ではなく、「改定前の直近に合意している貸付料（契約当初の貸付料以外に合意した貸付料がない場合は、契約当初の貸付料となる。）」であることに留意する必要がある。また、スライド率は、名目GDP（※3）変動率と大阪市消費者物価指数（総合）（※4）変動率の平均値とする。なお、変動率については、それぞれ小数点以下第4位を四捨五入し、小数点以下第3位まで求めることとする。

また、ただし書きに規定する「契約内容に具体的な貸付料の改定方法を規定する場合」における継続貸付料の算定方法は、原則として(2)によることとする。それ以外の算定方法による場合は、不動産鑑定士の意見を徴取する等、その算定方法の妥当性・適正性について十分な検証を行うこと。

（※3）直近合意貸付料の適用始期及び今回算定する貸付料の適用始期前日のそれぞれ6か月前の属する四半期名目GDP実額とする。

（※4）直近合意貸付料の適用始期及び今回算定する貸付料の適用始期前日のそれぞれ6か月前の大阪市消費者物価指数（総合／月別指数）とする。

（3）IR事業用地に係る不動産鑑定について

ア IR事業用地に関する不動産鑑定の経過

監査対象所属からの説明や、提出された関係資料、大阪府及び大阪市ホームページ等を基に確認したところ、本件不動産鑑定に係る事実経過は以下のとおりである。

日付	内容	日付	内容
H29. 4. 1	府市の共同設置組織「IR 推進局」が発足		
RFC に向けての価格等調査			
H29. 5. 22	大阪港湾局が鑑定業者 (arec) の選定を選定委員会に依頼		
H29. 6. 2	選定委員会が、arec を選定		
		H30. 3. 29	IR 推進局が PwC コンサルティングへ IR に関するアドバイザー業務を委託
		H30. 4. 11	PwC コンサルティングから IR 推進局に以下の内容等を 不動研 へ再委託することに関する承認依頼あり <ul style="list-style-type: none"> ・評価手法のあり方の検討 ・土地価格の参考値の試算
		H30. 6. 29	PwC コンサルティングが、上記内容等を 不動研 へ再委託
H30. 10. 26	大阪港湾局が arec に鑑定評価 (価格調査) を依頼 価格時点 : H30. 12. 31		
		H30. 12. 27	不動研 が「調査報告書」を提出 <ul style="list-style-type: none"> ・最有効使用 : 大規模複合商業施設 ・単価 : 12 万円/m²
		H30. 12. 27	不動研 が「大阪 IR 事業予定地にかかる評価方針について」を提出 <ul style="list-style-type: none"> ・ IR 事業を前提とした価格は、土地処分価格として適切ではない ・期待利回り : 4.3%
H31. 3. 27	arec が調査報告書を提出 <ul style="list-style-type: none"> ・単価 : 12 万円 ・最有効使用 : 複合型商業施設の敷地 		
H31. 3. 27	arec が意見書を提出 <ul style="list-style-type: none"> ・意第 71 号 : 期待利回り 4.4% 前後 		

	・意第72号：新駅の設置等の有無は、価格に格差を生じさせる。概ね15～30%											
		H31. 4. 23	大阪府戦略本部会議									
H31. 4. 24	大阪市戦略会議											
												
H31. 4. 24	<p>RFC（コンセプト募集）の実施</p> <p>※募集要項には「IR予定区域の土地契約に関する事項」として次の記載あり。</p> <p>【図表6 土地の契約参考価格及び主な契約条件】</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th>契約方法</th> <th>参考価格※</th> <th>主な契約条件</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>売却</td> <td>120,000 円/㎡</td> <td></td> </tr> <tr> <td>貸付</td> <td>435 円/㎡・月額</td> <td>契約方法：事業用定期借地権（借地借家法第23条） 貸付期間：土地引渡し日から【35】年間程度</td> </tr> </tbody> </table> <p>※本 RFC 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。</p>			契約方法	参考価格※	主な契約条件	売却	120,000 円/㎡		貸付	435 円/㎡・月額	契約方法：事業用定期借地権（借地借家法第23条） 貸付期間：土地引渡し日から【35】年間程度
契約方法	参考価格※	主な契約条件										
売却	120,000 円/㎡											
貸付	435 円/㎡・月額	契約方法：事業用定期借地権（借地借家法第23条） 貸付期間：土地引渡し日から【35】年間程度										
												
	<div style="border: 1px solid blue; border-radius: 15px; padding: 5px; display: inline-block; background-color: #e6f2ff;">RFP に向けての第1 鑑定</div>											
R 元. 7. 12	大阪港湾局が、鑑定業者（4社）の選定を選定委員会に依頼 arec 、 不動研 、 大和 、 谷澤											
R 元. 7. 25	選定委員会が、鑑定業者（ arec 、 不動研 、 大和 、 谷澤 ）を選定											
R 元. 8. 22	港湾局が、鑑定業者（ arec 、 不動研 、 大和 、 谷澤 ）へ鑑定を依頼											
R 元. 9. 24	契約管財局が、審議会委員への概要説明を実施											
R 元. 10. 25	審議会委員への事前説明を実施											
R 元. 11. 13	鑑定業者4社が、不動産鑑定評価書を発行（ arec 、 不動研 、 大和 、 谷澤 ） ・価格時点：R 元. 10. 31 ・鑑定業者4社のうち、3社（ arec 、 不動研 、 大和 ）の価格等が一致 ※土地価格：12 万円/㎡、期待利回り：4. 3%、支払賃料：428 円/㎡・月											
												
R 元. 11. 13	評価審議会へ諮問→承認する旨答申											
R 元. 11. 19	大阪市戦略会議 ・実施方針（案）を決定 ・RFP の実施に向けて必要となる土地契約条件の概要を決定（賃料：428 円/㎡・月）											
		R 元. 11. 20	大阪府戦略本部会議 ・実施方針（案）を決定									

		
R元. 12. 24	募集要項を公表、RFP（事業者公募）の実施 ※募集要項には、賃料：428 円/㎡・月額とあり。	
		
R2. 2. 14	参加資格審査の結果、MGM・オリックスコンソーシアム1者の応募あり。	
R2. 3. 27	実施方針（案）（修正版）の公表 新型コロナウイルス感染症の影響等により今後のスケジュール等を変更	
R2. 6. 23	本件公募の提案審査書類の提出期限を延長	
		
	時点修正のための第2鑑定	
R2. 11. 20	大阪港湾局が鑑定業者（3社）の選定を選定委員会に依頼 arec 、 不動研 、 大和	
R2. 11. 30	選定委員会が、鑑定業者（ arec 、 不動研 、 大和 ）を選定	
R2. 12. 17	大阪港湾局が、鑑定業者（ arec 、 不動研 、 大和 ）へ鑑定を依頼	
R3. 2. 12	大阪市戦略会議 ・ 価格時点から1年以上経過したので、時点修正等の補正をする旨説明	R3. 2. 12 大阪府戦略本部会議 ・ 価格時点から1年以上経過したので、時点修正等の補正をする旨説明
R3. 2. 22	評価審議会への事前説明を実施	
R3. 3. 5	鑑定業者3社が、不動産鑑定評価書を発行（ arec 、 不動研 、 大和 ） ・ 価格時点：R3. 2. 28 ・ 鑑定業者3社のうち、2社（ arec 、 不動研 ）の価格等が一致 ※土地価格：12万円/㎡、期待利回り：4.3%、 支払賃料（不動研）：429円/㎡・月、支払賃料（arec）：428円/㎡・月	
R3. 3. 10	評価審議会へ諮問→承認する旨答申 支払賃料：428円/㎡・月 ※審議会へは実質賃料430円/㎡・月で諮問	
		
R3. 3. 19	実施方針を確定、公表→賃料を428円/㎡・月と記載 募集要項を修正、公表→賃料を428円/㎡・月と記載	
		
R3. 9. 28	設置運営事業予定者として、MGM・オリックスコンソーシアムを選定、公表	

イ 事業用定期借地権設定契約公正証書

本件借地権設定契約の概要は次のとおりである。

- ・ 契約日（締結日）：令和5年9月28日

- ・ 賃貸借期間：最初の引渡日～2058年4月13日
- ・ 当事者：貸主：大阪市（大阪港湾局）、借主：大阪IR（株）
- ・ 概要：

大阪IR（株）が、専ら事業の用に供する建物（IR施設）を本件土地上に所有することを目的として、大阪市が同社に対し、本件土地を供するもの
- ・ 詳細：
 - IR施設を所有するため使用し、他の目的には使用しないこと。
 - 大阪市は、事業前提条件充足日の3営業日後の日又は当事者間で別途合意した日を以て、本件土地を大阪IR（株）に現状有姿で引渡すこと。
 - 賃料は、月額金2億1073万0589円（1㎡当たり金428円）であること。
 なお、工区又は区域毎の引渡しとする場合は、本件土地の全部の引渡しが完了するまでは、引渡しを完了した面積に応じて賃料を算出すること。
 - 契約不適合責任は負わないこと。

（4）鑑定評価に関するメールについて

ア 事実経過

報道発表資料によれば、大阪港湾局におけるIR用地の鑑定評価にかかる不適切な公文書管理の事実経過は以下のとおりである。

（ア）概要（令和5年7月3日付報道発表資料より）

大阪港湾局（販売促進課）において、令和元年度及び令和2年度に実施したIR用地にかかる鑑定評価書の作成過程におけるメール及び添付文書等については、これまで市会の質疑や情報公開請求に対し不存在として対応してきた。

しかし、令和5年4月に、IR用地にかかる鑑定評価に関する資料について、改めて確認していたところ、共用パソコンの外付ハードディスク等内に鑑定業務関係のメール資料が保存されていることが判明し、確認・調整の結果、198通が情報公開の対象文書に該当するものと確認された。

また、大阪市から各鑑定業者に発送したメールの中に、鑑定業者1社の社名と担当者名が記されたまま3回にわたって送信していたものがあったことも判明した。

（イ）原因等

パソコンの不具合に備えるため、令和4年9月から11月にかけて、ネットワークサーバーに保存している鑑定業務関係のメール資料を含むデータを外付ハードディスクに複写し、ネットワークサーバー内のメール資料を削除した。その際、外付ハードディスクに複写した記録を適切に共有していなかったため、課内でメール資料が外付ハードディスクに保存されていることを把握できていなかった。

（ウ）判明したメール資料

年度	鑑定業者とのメール	大阪市内部のメール	合計
令和元年度	84通	48通	132通

令和2年度	45通	21通	66通
合計	129通	69通	198通

(エ) 追加判明したメールについて（令和5年10月31日付報道発表資料より）

これまで、大阪港湾局内で立ち上げた調査チームが中心となり関係職員への再ヒアリングや、当該外付ハードディスク内に鑑定評価書の作成過程に限らず幅広くIR用地に関するメール資料が保存されていないかを調査した結果、鑑定評価の依頼前に鑑定業者とやりとりを行っていたメール資料7通について、当該外付ハードディスク内に保存されていることが令和5年9月初旬に判明した。

○追加判明したメール資料

令和元年7月（鑑定依頼前）における鑑定業者との夢洲の鑑定にかかるやり取り：7通

イ メール内容の確認

本監査において、監査対象所属から当該メール資料の提供を受け、全205通（198通及び追加判明した7通）の内容を確認した。その結果については、別冊2（鑑定評価に関するメールの概要について）のとおりである。

(5) その他

ア 大阪市戦略会議について

(ア) 戦略会議とは

大阪市戦略会議について、大阪市ホームページには、市政運営の基本方針、重要施策その他の市政の重要事項について、都市経営の観点から迅速かつ戦略的に決定し、市政を総合的かつ効率的に推進するため、定例的に開催する旨記載されている。

また、メンバーは、市長、副市長、副首都推進局長、市政改革室長、デジタル統括室長、総務局長、区長代表、政策企画室長、市民局長、財政局長、計画調整局長であり、その他、市長が必要と認める関係者等が出席することとされている。

(イ) 大阪市戦略会議設置規程

大阪市戦略会議設置規程の内容は以下のとおりである。

(設置)

第1条 市政運営の基本方針、重要施策その他の市政の重要事項について、都市経営の観点から迅速かつ戦略的に決定し、市政を総合的かつ効率的に推進するため、大阪市戦略会議(以下「戦略会議」という。)を置く。

(所掌事務)

第2条 戦略会議の所掌事務は、次のとおりとする。

- (1) 市政運営の基本方針の決定に関すること
- (2) 重要施策その他の市政の重要事項に関すること
- (3) 新たな施策若しくは事務事業又は複数の局（市政改革室、デジタル統括室、政策企画室、会計室及び危機管理室を含む。以下この条において同じ。）にわたる

施策若しくは事務事業で、所管する局が明らかでないものに関する主管局の決定に関すること

(4) その他前条に定める目的を達成するため市長が必要と認める事項

(組織)

第3条 戦略会議は、市長、副市長、副首都推進局長、市政改革室長、デジタル統括室長、総務局長、区長（区長会議設置規程（平成25年達第37号）第3条第3項の規定により区長会議の会長に指名された者及び同条第5項の規定により区長会議の副会長に指名された者のうち同条第6項の規定により定められた順序が第1順位のものに限る。）、政策企画室長、市民局長、財政局長及び計画調整局長で組織する。

2 市長は、戦略会議の会議を招集し、主宰する。

3 第1項に規定する者（市長を除く。）は、戦略会議の会議の招集を市長に求めることができる。

4 市長は、前項の規定による求めがあった場合において、必要があると認めるときは、戦略会議の会議を招集するものとする。

5 市長が必要と認めるときは、第1項に規定する者以外の者に会議に出席を求めることができる。

(庶務)

第4条 戦略会議の庶務は、政策企画室において処理する。

(施行の細目)

第5条 この規程の施行に関し必要な事項は、市長が定める。

(ウ) 本件に係る大阪市戦略会議での議論内容

本件 I R 用地の賃料に関する大阪市戦略会議での議論内容は、以下のとおりである。

○平成31年4月24日開催分

議題	大阪IRにかかるコンセプト募集 (RFC) の実施について
議論内容 (概要) ※適宜要約	<p>◆事案説明 【I R 推進局長】</p> <ul style="list-style-type: none">・土地価格は、事業計画の基本的な条件となることから、RFC、RFP、区域整備計画策定以降の各時点を通して、一貫した考え方に基づいて、価格設定を行う必要がある。・価格競争を行わないことなどを踏まえ、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。・適正な対価（時価）を担保するため、価格決定のプロセスの一つとして、区域整備計画の国への認定申請に位置付けて議会議決を経たいと考えている。・RFCで提示する価格については、RFPを見据えて、複数の不動産鑑定業者による価格調査を実施し、その平均値を提示する。参考価格として、…賃貸であれば435円/平方メートル・月とする。・売却又は賃貸とするかなど、土地契約の方法・条件は、RFCでの提案内容や国の8月頃に出される基本方針等を踏まえ、実施方針又はRFPまでに決定していく。

	<p>◆質疑</p> <p>(「価格設定等の中で港営事業会計の収支は大丈夫なのか。」という問いに対して)</p> <p>【市政改革室長】</p> <p>・土地価格については、第3回大規模リスク会議で、…賃借については330円/平方メートル・月・495円/平方メートル・月ということで、今回のシミュレーションを港湾局でしており、影響はないかと思う。</p> <p>(「売却」の方が良いのか。」という問いに対して)</p> <p>【大阪港湾局長・IR推進局長】</p> <p>・30年・40年と続けていくと将来的には賃貸の方が得となる。長く継続すると、結果的には賃貸の方がたくさん収入を得られる。</p> <p>(「RFPの時にもう1度土地価格の鑑定をとるのか。」という問いに対して)</p> <p>【大阪港湾局長・IR推進局長】</p> <p>・そうである。今は参考価格ではあるが、一貫した考え方に基づく土地価格の設定ということで、今回のRFCでも不動産鑑定業者に依頼して価格を出してもらっており、基本的に鑑定の中身については変わるものではない。</p> <p>・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。</p>
--	---

○令和元年11月19日開催分

議題	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
議論内容(概要)	◆事案説明 【IR推進局長】
※適宜要約	<p>・契約方法であるが、事業用定期借地権設定契約とし、賃料については、先日の不動産評価審議会の審議を経たうえで、平方メートル・月あたり428円としており、年間約25億円の収入を見込んでいる。貸付期間は、IR事業期間と同期間の35年とし、IR事業期間の延長時については、新たな借地契約を締結することとし、賃料設定は鑑定をベースに記載のとおりとしている。</p> <p>・賃料改定のサイクルを5年ごととすること、当初10年の賃料不増額特約を設けることとしている。</p> <p>◆質疑</p> <p><賃料に関して特段質疑無></p>

○令和3年12月21日開催分

議題	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(案)骨子等について
議論内容(概要)	◆事案説明 【IR推進局長】
※適宜要約	<p>・土地使用权原等については、35年間の事業用定期借地権契約とし、賃料については、平方メートル・月428円の予定としている。</p> <p>◆質疑</p> <p>(「これまで大阪市の方に瑕疵担保責任を負わないという特約を付して契約してきたが、今回、その特約をなぜ付けないのか。」との問いに対して)</p> <p>【IR推進局長】</p> <p>・IR事業の場合、今回は賃料を定期借地で固定している。不動産鑑定士によって、賃料を鑑定いただいて、我々の方で固定した価格を設定している。そういったことから、これまで一般競争入札で土地の価格そのものを競わせる中で瑕疵担保責任を負わないとしてきたものは、スキー</p>

	<p>ムがまったく異なるものというふうに思っている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・さらに、賃料鑑定を行っている中でも、こういった瑕疵、いわゆる土壌汚染であるとか、液状化、或いは地中埋設物の存在といった要素は考慮されずに、賃料鑑定がなされているという状況もある。
--	---

○令和5年9月5日開催分

議題	大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備 関連協定（案）等について
議論 内容 (概要) ※適宜 要約	<p>◆事案説明 【IR推進局副理事】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・賃料については、1か月1平米当たり428円としており、区域整備計画の更新時期に合わせて、当初10年間は不増額とし、その後5年ごとに、市の一般的な基準である名目GDP変動率等のスライド率による賃料改定を行うこととしている。 <p>◆質疑 (「35年間と非常に長い期間で、その間の賃料はどのようになるのか。」という問いに対して)</p> <p>【IR推進局長】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・賃料改定については、5年ごとの賃料改定ということにしているが、この賃料改定については、IRの事業開始の時点、RFPをスタートする時点の戦略会議において、本市として決定しており、市の一般ルール通りということにしている。 ・IRというのは長期にわたる安定的・継続的な事業の確保が極めて重要な前提である。本件は1兆円を超えるような、非常に大きな投資案件である。事業期間中の賃料の変動がどうなるかわからないというような不安定な状況では、事業者は事業計画を立てられない。夢洲の地価が上昇した場合、その上昇は、これはやはり事業者の努力によるところが非常に大きい。こうした観点を踏まえ、周辺地価の上昇によらない、経済情勢の変動を反映することになっている市の一般的な基準を採用することとしている。

2 監査対象所属の陳述

令和6年10月22日に、監査委員が、大阪港湾局長ほか大阪港湾局職員及びIR推進局理事ほかIR推進局職員及びから事情聴取した。その主な内容は、次のとおりである。

(大阪港湾局からの総括的な見解について)

- ・ 本件については、夢洲のIR用地を低廉な価格で賃貸したということによって本市に損害を与えたというのが請求の主旨と理解している。我々としてはこの夢洲IR用地は、複数の不動産の鑑定業者が責任をもって適正に評価されて、その内容を評価審議会における審議、承認を経たうえで市の戦略会議で決定された。この賃料を前提として、事業者の公募を進めてきたのであって、適切な考え方のもと、適正な手続きを経て設定されたものと考えている。
- ・ IR事業の考慮外や最寄り駅の考え方については、鑑定評価の条件であるが、その設定は不動産鑑定士が行うものであって、本市が鑑定業者に対して依頼、指示ができる性質のものではなく、鑑定評価時点において土地の現況、あるいはIR事業の計画の状況に鑑みると、IR事業を判断の基礎とはできなかった。また、駅についても現実に存在する最寄り駅はコスモスクエア駅であったことから、その点は特に問題はないと認識している。

- ただ、今回の監査請求では、本市が鑑定業者に不当な指示等をしたとの主張をされているが、その根拠としているのは、当初不存在としていた港湾局の職員と鑑定業者との間の送受信メールが、令和5年度に外付けハードディスク等にメール等が保存されていたことが判明したことである。このメールの扱いにつきましては反省すべきところがあると思っている。
- メールは、パソコンの不具合に備えるために、外付けのハードディスクにコピーし、ネットワークサーバーからは削除するとともに、外付けのハードディスク内のメール資料は公文書公開の対象外であり、また、文書の保存期間が経過していたため、削除されたと思いついた結果、公開請求に対して適切に対応できず、また公開請求があった日以降も、メール資料を削除したということであった。
- こうしたことについては、電子データとしての公文書管理について、我々の認識が甘く不十分であったものであり、深く反省するところである。この件を受けて、再発防止策として、全職員を対象に公文書の適正管理、メールに関する公文書の該当性について周知徹底を進めてきた。この不適切な公文書管理につきましては、非常に反省すべきであり、申し訳ないと思っている。
- ただ、この不動産鑑定業者に対して、不動産鑑定の条件、方針等を示唆、あるいは誘導するといったことはなく、本件については、冒頭申し上げたが、適正に鑑定し、その後適正な手続きを経て価格決定、あるいは適正な手続きを経ているもので、我々が損害賠償責任を負うという理由はないと考えている。

(IR 推進局からの総括的見解)

- ただ今、大阪港湾局長からの説明にもあったが、我々としても、この鑑定については、問題なく、きちんと専門家によって出されているものと思っており、メールのやり取り等につきましても、港湾局の中で不手際があったということであるが、鑑定上の手続きに瑕疵があったとは考えていない。

(外付けハードディスクからメールの存在が事後に判明した理由、それまで徹底した調査を行っていなかったのか)

- 今回、メールが事後に外付けハードディスクの中から発見されたが、メールはネットワークサーバーの中に保存されていると思いつき、外付けハードディスクの存在自体を認識できていなかった。
- そのため、公文書公開請求を受けた当時、外付けハードディスクを確認するといった指示は出しておらず、担当者からメールのデータは削除したとの報告を受け、担当課長もネットワークサーバー内のメールデータが削除されていることを確認していた。

(なぜ、わざわざ外付けハードディスクにメールを保存していたのか)

- ネットワークサーバーの容量に限りがあるので、作業効率向上のため、容量を空けたいということで、外付けハードディスクに移したということである。
- 外付けハードディスクの中には、今回のメール以外の他のメールもあり、何か将来的なことのために、そのメールを置いていたということではないし、隠蔽する目的で外付けハ

ードディスクに移したということでは決してない。

(メールの転送により他の鑑定業者がどこかが漏れていた点について)

- ・ 鑑定業者から来たメールを転送する際にきちんと注意を払っておらず、メールの取扱いに不注意な点があったため誤ったもので、意図的にしていたわけではない。

(令和4年12月の記者レクでの説明と鑑定業者から提出のあった資料との整合性)

- ・ 記者レクでは、令和元年9月下旬に鑑定業者1社からIR考慮外とすべきという意見を受けたと説明しているが、これは口頭で受けているので、証拠としては残っていない。
- ・ その次が10月上旬に、鑑定4社に対してIR考慮外を条件設定することへの所見を求めているが、これは、実際198通のメールの中にもあるが、10月11日にこのIR考慮外とする条件設定について照会をかけている。
- ・ そして同じく、記者レクで10月上旬に鑑定4社からIR考慮外とすることが妥当との所見を確認したという説明をしているが、これもメールの中で、10月11日から15日にかけて、4社から順次メールを受け取っており、その内容はIRを考慮外とすることが妥当であるとのメールを受け取って確認している。
- ・ 請求人から、この年の8月に鑑定業者1社から提出された鑑定条件の確認書に、IRを考慮外とすることが書かれていたとの指摘があったが、実はその鑑定業者がarecという不動産鑑定業者で、この鑑定業者はその前年にIR用地の価格調査を実施しており、その価格調査の際に、IRを前提としない商業施設で価格算定している。
- ・ それで当然、今回、この鑑定業者は、IRを考慮しないと考えておられたということで、大阪市とやり取りする前段階の確認書において、IR考慮外ということを記載している。

(IR考慮外条件について港湾局からの指示はなかったとの点)

- ・ 大阪港湾局からIR考慮外を条件とする指示は出していない。
- ・ arecからIR考慮外という意見を出されたもの。
- ・ 鑑定業者にIRを考慮してくださいと言っても、できないという回答になると思われる。

(IR事業を鑑定条件に考慮できない理由について)

- ・ 4社それぞれ、鑑定評価上の技術的な論理で説明されているので、かなり専門的になるが、端的に言うと、IR事業が国内で全く実績がなくて、税制を含めてその制度設計がまだなされていない中で、IRを前提とした鑑定評価はできないということである。
- ・ また、不動産鑑定の最有効使用は、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与定義されており、IRのような全世界で特殊な、一部の人間にしか運用できないような事業は、まだ日本国内では対象とすることはできない、という意見が多かった。

(IRに係る鑑定評価書概要の作成依頼について)

- ・ 令和元年9月24日に行う評価審議会の各委員への事前説明のため、我々はこれを目指して、早くその鑑定条件などをある程度整理する必要があったので、9月12日に鑑定業

者4社に対して鑑定条件の概要をメールで照会している。

- ・ その4社の中から翌日の9月13日にいち早く回答が返ってきたので、9月24日の事前説明に向け、評価審議会の各委員の方々のご意見を伺うために、あくまで暫定的な仮の鑑定評価の条件として記載し、ご説明させていただいた経過である。

(9月下旬に不動研からの意見を口頭で受けたという点)

- ・ 令和元年9月下旬に、IR考慮外と4社足並みを揃えた方が良いのではないかという意見を、不動研から口頭で受けたものである。

(本市がメール等で鑑定結果が一致するよう誘導や指示を行っていないのか、ここまでメールのやり取りを行う必要はあったのか)

- ・ 4社調整をして条件を統一するという、メールのやり取りをしているが、発注者側から鑑定士に対して、こういう条件でやってくださいと言ったところで、鑑定士がそれを妥当と認めなければ完全に拒否されるので、調整と言いながら、確かにメールで情報共有はしたが、こちらからIR考慮外でどうかというスタンスであったという認識は、当時の担当者を確認しても、それは一切ないということであった。IR考慮外にすべしという何らかの思惑があったかという、それは全くなかったと考えている。

(IR考慮外という条件を揃える必要はなかったのではないか、)

- ・ 今回で言うと、こういう動きをしなくても、たぶん4社ともIRを最有効使用には採用していないと思うので、今から考えると、なんでこんなことやったのかというのは正直思う。
- ・ 当時は不動研から、ちゃんと足並みを揃えた方がいいという意見があって、確かに大きな前提条件になるので、皆さんどう思うかという、そういうやり取りをしたが、あえてやる必要はなかったように感じている。

(平成31年4月の戦略会議におけるIR推進局長の発言や賃料決定プロセス)

- ・ 不動産鑑定をして評価審議会にかけて、その後、この戦略会議という流れである。ですから、IR推進局長の発言内容(「時点修正があるかと思うが、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。」)がちょっと気になるということかも知れないが、それは別に金額を変えてはいけないということではなくて、鑑定の基本的な条件(土地の環境とか状況など)で、不動産鑑定業者に鑑定していただく。そういう大きな条件が変わらなければ、土地の価格も大幅に変わることはないだろう。そういう一般的な認識を述べているだけである。
- ・ その時の会議の発言でもって、その会議の時には当然、大阪港湾局も隣におられて、ステップを踏んできて、適正な金額として戦略会議にはかけているということでご理解いただきたいと思う。
- ・ 補足すると、RFCを平成31年4月に始めているが、その前段で両局でそれぞれ1社ずつ、arecと不動研から土地価格調査の金額を取得したうえで、その価格を両社で平均

等して、その価格でR F Cの条件として設定し、そのうえでその後、正式な価格の鑑定を、大阪港湾局で複数社行ったというのが時系列である。

- ・ それは認識としては、そのR F Cの時点から、専門家である不動産鑑定業者によるこの土地価格調査で土地価格を算出しているということが一点と、先ほど申し上げた土地価格の算出の前提となる、その土地の環境とか状況、これには道路の状況や商業地域等、そういった状況についてはR F Cの時点と、その後予定していた事業者公募の時点、この両時点において大きな差がないという風に認識をしていたので、この事業者公募においても専門家で出される鑑定評価により算定される土地価格が大幅に変わることはないであろうという一般的な認識を示しているということである。

(I R推進局長が、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まで発言している点)

- ・ そういう意味では、その土地の条件については、できるだけ変えずに具体的なプランを事業者を考えてもらいたいということで、土地の条件、その時設定している条件がR F Cから公募時点で全く変わってしまったのは問題であるので、そういった土地の条件、土地の環境とかそういった状況は変えずにとの意味かと思う。

(I R考慮外で出された鑑定結果を局内で再検討しなかったのか)

- ・ 土地の価格は、土地の造成費などのコスト見合いで決めているわけではなく、基本的には鑑定による金額がベースになる。
- ・ 価格の妥当性は局内でも判断できればとは思いますが、適正であるかどうかというのは、最終的には専門性も高いので、なかなか判定しがたい。
- ・ 通常であれば、鑑定額を最低価格として競争入札で決定されるが、今回は随意契約であるので、価格の妥当性をチェックしてもらうために評価審議会に諮問をしている。

(大阪港湾局としては 428 円の賃料を適正な価格と認識されたのか)

- ・ 鑑定結果から出てきた数字に対して、我々が高いとか安いとかを評価する立場ではない。制度として議会に諮る必要はないが、不適切な価格で賃貸して良いという認識ではない。
- ・ 主観的に判断するのではなく、外部の評価審議会、外部の目でのチェックを入れられたうえでの決定である。

(I R事業用地の鑑定を I R考慮外前提で鑑定し、結果 3 社とも同じ数字となった点)

- ・ 評価審議会には、各鑑定業者がこういう価格を出してきたという諮問の仕方ではなく、港湾局が 1 つの価格を選んで諮問している。

(I Rに使われることや新駅もできることも分かっていたが、それらを考慮しないことが適正と言えないという意見はなかったか)

- ・ 大阪港湾局の中では、鑑定士と何度もやり取りをしたうえで、 I Rを考慮できないのは、両者のコンセンサスのもと条件設定し鑑定の結果、評価額というのを評価審議会に諮問したもので、審議会委員の一定ご理解を得たうえで答申はいただいているという認識である。

(賃料算定にかかる時系列について)

- ・ 令和元年8月に鑑定士に依頼し、その後、最終的に鑑定評価書が出てきたのが令和元年11月13日。同日の評価審議会の審議を経て、令和元年11月19日の戦略会議において、実施方針案を諮ったところである。

(不動産鑑定を行う際の鑑定業者とのやり取りについて)

- ・ 通常の鑑定評価は1社でやるので、今回のように相手が4社いると、情報のやり取りの量もかなり膨大なものになるので、過去の随意契約の案件で鑑定において、今回と同じぐらいのやり取りがあったかという点、それはなかったと思う。

(これまで複数社に鑑定を出すことはあったのか)

- ・ 過去に遡って全部調べたわけではないが、少なくともここ数年は、複数鑑定の案件はなかった。

(今回の手続きにおいて瑕疵があったと認識されている点)

- ・ 鑑定業者名が入ったものを誤ってメールで送ってしまったことは誤送信であるので、瑕疵であると認識している。
- ・ それ以外で瑕疵があったとの認識はないが、鑑定評価の条件を調整する必要があったのか、業者設定の条件で鑑定してもらおうというやり方も、あったのかと思う。

(メールが事後に判明したから、疑念が生じた。最初から大阪港湾局が4社に鑑定条件を示していればよかったのではないか)

- ・ 今回は、先例となる事例がない中で鑑定しなければならなかった。担当としても、試行錯誤というか、どういう条件でやればいいのかという中で鑑定業者と調整をしながら条件を組み立てていった。
- ・ メールについても、自分が送受信したメールであっても、それが組織共有されていれば公文書であるという認識がまず基本的になかった。それが問題であった。
- ・ 事後に判明した198通のメールにも、保存する必要のないメールが多く含まれている。文書管理について、その程度の認識であった。
- ・ メールを削除したということについて、疑念を抱くということだが、メールに対する公文書管理の認識が全くない中で作業しており、隠蔽などの意図を持っているというのは、本当に到底考えられない。

(メール等の管理方法について)

- ・ メールについては、事業などの区切りが一定ついた段階で、遡って、残すべきメールであるかをしっかりと判断して、それをきちんと保存するというのが、あるべき姿であると思う。
- ・ だが、実際は、繁忙や人事異動もあり、遡って統一的にしっかりと管理するのは難しいというのが正直なところ。

(新駅開業や I R の具体化される、条件が大きく変わる中で、大阪港湾局からこの 35 年間の賃料を見直すといった提案はなかったのか)

- ・ 賃料の改定については、市の一般的な基準を採用することとしており、名目 GDP とか消費者物価指数、その変動率によるスライド率で改定することとなっている。
- ・ それ以外の理由による賃料改定は、交渉事であると思うので、全市的な長期的課題と思う。

(大きな戦略の中での一つの貸付であるが、自分が大阪港湾局側の立場であれば、少なくとも検討をして、議事録には残しておくと考えているが、如何か)

- ・ 港営事業会計の観点からだけで事業全体に影響を与えるような判断をすべきではなく、税金や経済効果など様々な要素もあるので、賃料改定にあたっては大局的に考えるべきかと思う。

(市役所の仕事は、住民からの要求にも応えられるためのプロセスを用意する必要があるのではないか)

- ・ そのプロセスとして、評価審議会や戦略会議がある。我々が独断で決めたものではない。きちんと市全体として意思決定したものと考えている。

3 監査対象所属に対する調査

行政委員会事務局職員が、大阪港湾局職員及び I R 推進局職員に対して調査を行った内容は、次のとおりである。

(1) 大阪港湾局及び I R 推進局に対する、文書による質問及び回答内容について

行政委員会事務局職員が、大阪港湾局職員及び I R 推進局職員に対して、令和 6 年 10 月 9 日、同月 22 日並びに同月 30 日に実施した調査（質問）、及びそれに対する大阪港湾局及び I R 推進局の回答内容のうち、主なものは次のとおりである。

なお、以下の「質問及び回答内容」の項番は、引用の関係上、行政委員会事務局からの質問の発出時の番号をそのまま転記したものである。

ア 鑑定業務関係のメールについて

No.	質問及び回答内容	
2	質問	外付ハードディスクに保存されていた198通のメールについて、どのような内容であり、誰が誰あてに、どのような目的で送付したものであるのか、その概要をお教えてください。
	回答	令和元年度及び令和2年度に実施した I R 用地にかかる鑑定評価書の作成過程におけるメール及び添付文書等です。メールは、主に港湾局職員と鑑定業者との間で送受信されたものですが、その他市内部（港湾局と関係所属（I R 推進局、契約管財局））間のメール等も含まれます。
3	質問	令和 5 年 7 月 3 日に報道発表によれば、パソコンの不具合に備えるため、ネットワークサーバーに保存している鑑定業務関係のメール資料を含むデータを、外付ハードディスクに複写し、ネットワークサーバー内のメールを削除したとあります。当該事実経過について、 ・当該作業は、担当者個人として実施されたのでしょうか。それとも、組織として実施されたの

		<p>でしょうか。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・発生原因につて、パソコンの不具合に備えるためとあります。不具合に備えるためであれば、あえてネットワークサーバーから削除する必要はないかと思われませんが、ネットワークサーバーからも削除された理由をお教えてください。 ・大阪港湾局では、一般的にこうしたメールの保管方法等を実施されているのでしょうか。それとも鑑定業務関係のメールだけ特別にこうした取扱いをされたのでしょうか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・令和5年に実施された調査チームによる調査において、メールを削除した担当者の認識としては、令和4年10月25日の打合せにおいて課長から指示を受けており、データの削除は組織として実施したとの認識を示していますが、上司である当該課長は、令和4年6月か7月ぐらいにフォルダ内のデータは整理しておかないといけないと伝えていたが、令和4年10月25日の打合せにおいてデータを整理するよう指示をしたかどうかは覚えていない、とのことであり、当事者の認識に齟齬があります。 ・ネットワークサーバーから削除した理由は、ネットワークサーバーからデータを削除することにより、ネットワークサーバーの容量の上限を超えると保存ができなくなる事態を回避するためです。 ・このようなメールの取扱いは当局では一般的な保管方法ではありません。当時、販売促進課では、メールの公文書管理について職員の意識が低く、このような取扱いを行ってしまっていたものです。
	質問	<p>質問項番 (3) の回答内容について、</p> <p>①令和4年10月25日の打合せにおける課長からの指示とは、どのような指示だったのでしょうか。また、当該打合せとは、どのような目的・内容の打合せだったのでしょうか。なお、打合せは、当該課長と当該担当者二人だけの打合せだったのでしょうか。</p> <p>②本件IR用地の不動産鑑定に関する198通及び7通のメールについて、そもそもこうしたメール（主に鑑定業者とのやりとりのメール）が存在していることを、組織として認識されていなかったのでしょうか。</p> <p>③ネットワークサーバーの容量を気にさせて当該メールを削除されたとのことですが、不動産鑑定に関するメール以外のメールやデータも削除されたのでしょうか。当該外付けハードディスクには、そうした鑑定に関するデータ以外のデータも保存されていたのでしょうか。</p>
56	回答	<p>①課長からの指示につきましては、調査チームによる関係者ヒアリングにおいて、下記のとおり証言されています。</p> <p>○課長の証言 「令和4年10月25日に課内打合せの際に、データを整理するよう指示していたかは覚えていない。」</p> <p>○課長代理の証言 「課長より3年前の途中経過のデータなどは残しておく必要はなく、今後も情報公開請求を受ける可能性があるため、公開対象となるデータだけを残して、当時のメールや作成段階の資料といったデータは整理するよう指示があった。」</p> <p>○担当係長の証言 「令和4年10月25日であったかは覚えていないが、課長がフォルダの中身を整理しないといけな</p>

		<p>いと発言していたことは覚えている。また、フォルダの中身を見ながら、課長が「データを整理しよう」と話していたが、日付までは覚えていない。」</p> <p>○担当係員の証言</p> <p>「令和4年10月25日の公開請求の打合せで、課長がメールは1年保存だから対象にならないと言っていたと思う。」</p> <p>②組織としては認識していませんでした。</p> <p>③関係者のヒアリングにおいて、当時メールデータを削除した職員からは「メール以外にもデータを削除している。鑑定評価のデータ整理だけでなく、IR関係のデータ整理を指示されたと認識していたので、夢洲フォルダ内のIRフォルダの6年分のデータ整理も行った」と証言がありました。なお、当該外付けハードディスクには、鑑定やIR事業に関するデータ以外にも、担当部署である販売促進課の業務に係るデータも保存されていました。</p>
4	質問	<p>令和5年7月3日の報道発表によれば、198通のメールのうち、本市から各鑑定業者に発送したメールの中に、鑑定業者1社の社名と担当者名が記されたまま3回にわたって送信していたものがあった、とのこと。</p> <p>・当該3回のメールについて、なぜ誤送信がなされたのか、その原因をお教えてください。大阪港湾局では、本市外部へメール送信する際に、差出人を組織アドレスとして送信する等の取扱いは実施されていないのでしょうか。</p>
	回答	<p>・誤送信の原因は、メール送信時に確認が不十分であったためです。当局では、本市外部へメール送信する際に、差出人を組織アドレスとして送信する等の取扱いを実施しておりますが、当時、当該事務においては実施できておりませんでした。</p> <p>・この点について、令和5年8月に実施された調査チームによる調査において、送信をした担当者は、課の取扱いとして他の事業者名は伏せることにしており、誤送信は自分の単純なミスであったと発言しています。</p>
57	質問	<p>質問項番(4)について、「外部へメール送信する際に、差出人を組織アドレスとして送信する等の取扱いを実施しておりますが、当時、当該事務においては実施できておりませんでした。」とご回答いただきました。当該事務において実施できていなかったとは、鑑定業者名や担当者名が記されたまま送信された3通のメールのみでしょうか。それとも、198通及び7通のメールを含めた、本件IR用地にかかる不動産鑑定に関するメールのやり取り全般ということでしょうか。</p>
	回答	<p>・本件IR用地にかかる不動産鑑定に関するメールのやり取り全般です。</p>
6	質問	<p>令和5年10月31日付け報道発表資料により判明した、令和元年7月における鑑定業者との夢洲の鑑定にかかるやり取りに関するメール資料7通について、当該メールの内容がどのような内容であり、誰が誰あてにどのような目的で送付したものであるのか、また、なぜ外付ハードディスクに保存されていたのか等の事実経過を教えてください。</p>
	回答	<p>・当該メールは令和元年7月（鑑定依頼前）において港湾局職員と鑑定業者との間で送受信されたメールであり、鑑定が受諾可能である旨の回答や参考資料の送付に係るものです。</p> <p>・上記7通メールは198通メールとは別のフォルダに保管されていたところ、令和5年に実施した所属調査において発見されました。</p> <p>・なぜ外付ハードディスクに保存されていたのか等の事実経過については、198通メールと同じで</p>

		す。
58	質問	質問項番 (6) の回答内容について、当該7通のメールについては、鑑定依頼前の令和元年7月において港湾局職員と鑑定業者との間で送受信されたメールとのことですが、まだ鑑定業者が決定していない段階で、当該鑑定業者と既にやり取りをされていたということでしょうか。
	回答	・これらのメールは、正式な依頼を行う前に、依頼があった場合に応じていただけるかどうかについて確認等をするためにやり取りをしたものです。
	質問	本件請求書25ページには、上記メールのやり取りにおいて、「大阪市は不動研とのメールの内容を他社に明らかにしたり、不動研から受けた評価条件をそのまま掲載して他社に送るなど、各不動産鑑定業者に対して不動産鑑定の条件や方針等を示唆、誘導していた」との記載があります。そうしたメールのやり取りがあったのは事実でしょうか。また、当該メールを送付された趣旨、目的、理由等をお教えてください。
7	回答	<p>・本件請求書25ページ及び32～33ページにあるメールのやり取りは、既に提出している被告ら第7準備書面別紙の29項～41項のとおりのものであり、これは請求者がいうような「各不動産鑑定業者に対して不動産鑑定の条件や方針等を示唆、誘導」するものではありません。</p> <p>・これらのやり取りは、令和元年9月24日に契約管財局が不動産評価審議会委員に対し、鑑定評価の前提条件としてIR事業の概要や地積数量など対象土地の概要、賃貸借条件、評価対象土地に係る道路や下水などインフラ整備等の計画・見込みなどの概要説明を行う予定であったところ、それに向けた資料作成のため、港湾局から鑑定業者4社それぞれに対し、個別に鑑定評価概要にかかる資料作成を依頼したものです。</p> <p>・経過の概要を説明しますと、令和元年9月13日に不動研から現段階のものとして資料の送付があり、当該資料に、対象確定条件・付加条件として本件評価条件やインフラ整備面での条件等の記載があったところ、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（BCCで）条件等を修正したファイルを送付したものです。その後、令和元年9月24日に不動産評価審議会委員への概要説明が行われ、意見等を確認した上、令和元年10月9日に「1. 評価条件について」から始まる文書を各鑑定業者に対して提示したものです。また、同年10月11日、港湾局担当者が上記各鑑定業者に対し、本件評価条件を含む評価条件等について所見を求めたところ、同年10月11日から15日までにかけて各社より妥当との意見を得たものです。</p> <p>・この点、大阪府・市は、令和元年12月に実施したRFPにおいて賃料を含めた事業条件を提示し、当該事業条件を前提に提案を受け、それを基本として大阪IR株式会社（以下「大阪SPC」といいます。）と共同して大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備計画（以下「本件区域整備計画」といいます。）を作成し、国土交通大臣の認定を受けるとともに、大阪市及び大阪SPCの間で事業用定期借地権設定契約（以下「本件事業用定期借地権設定契約」といいます。）を締結することとしました。</p> <p>ところで、RFPに先立って上記の賃料を設定するために作成された令和元年の各鑑定評価書（令和3年に作成された各鑑定評価書はこれを時点修正したもの）は、それぞれ令和元年10月31日と令和3年2月28日を価格時点（鑑定評価の基準となる時点）としているところ、その当時、日本国内においてIR事業は前例がなく市場形成がなされておらず、IR関係法令も併行検討中という状況にあり、大阪IRについて具体的な事業計画も存在すらしておらず、国から大阪IRが認定を受けら</p>

		<p>れるかとの実現可能性についても不確実な状況にありました。</p> <p>この点、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り、そのため、上記の価格時点における大阪夢洲のIR用地（以下「本件土地」といいます。）の現況や大阪IRの計画の状況に鑑みれば、実現性や妥当性等といった観点に照らせばIRを考慮しなかったことは当然かつ相当であったと考えられます。</p> <p>このような経緯において、大阪市は各鑑定業者に対し本件土地に係る評価条件等を確認したところ、いずれの鑑定業者からも妥当との見解を得て、各鑑定評価書の作成に至ったものです。</p> <p>・なお、本件請求書25ページにおいて、本件隠ぺいメール（198通メールの後で新たに見つかった7通のメールのこと）を根拠として上記のとおり主張がされていますが、この7通のメールは、そもそも上記やりとりとは関係ありません。</p>
59	質問	<p>質問項番（7）の回答内容について、「令和元年9月13日に不動研から現段階のものとして資料の送付があり、当該資料に、対象確定条件・付加条件として本件評価条件やインフラ整備面での条件等の記載があったところ、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（BCCで）条件等を修正したファイルを送付したものです」とご回答いただきました。</p> <p>①既に鑑定業者に依頼している鑑定評価の内容を、なぜ不動研の資料に基づき、大阪港湾局職員が修正する必要があったのでしょうか。</p> <p>②RFCの際の価格調査と、その後のRFPのための不動産鑑定では、その目的や鑑定業者自体も異なるものですが、なぜ修正した条件等を他の鑑定業者に共有する必要があったのでしょうか。</p>
	回答	<p>・①及び②について、RFCとRFPの目的やその関係性については、被告ら準備書面9（p10～13）に記載のとおりですが、本件は港湾局として前例のない大規模かつ複雑な事案で、RFP実施に向けてスケジュールもタイトであり、担当者としても試行錯誤の上でありましたが、上記令和元年9月24日の不動産評価審議会委員に対する概要説明に係る資料作成に向けて時間的余裕がない中、鑑定業者に回答を作成してもらう必要があり、このような対応を行ったものです。</p>
53	質問	<p>外付けハードディスクに保存されていた本件198通のメールのうち、事実証明書甲第52号証の69のメールについて、「ドラフト中の取引事例（略）につきまして、他社も同一取引事例を採用しております。」との記載があります。</p> <p>①上記「他社」とは、何を指すのでしょうか。どの鑑定業者のことでしょうか。</p> <p>②当該メールについて、メールの内容や、送付された趣旨、意図をお教えてください。</p>
	回答	<p>・①について、他社とはarecのことです。</p> <p>・②について、事実証明書甲第52号証の69のメール本文の記載にもあるとおり、不動研が他社（arec）と同一事例を採用していたものの、その取引価格が乖離していました。過去の取引事例の実際の内容を記載する箇所であるため同一事例を記載した場合、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、当該乖離が見られた二社のうちいずれかにおいて記載事項に誤りがないかどうかについて確認をしてもらうよう依頼するためにメールを送信したものです。</p>
54	質問	<p>外付けハードディスクに保存されていた本件198通のメールのうち、事実証明書甲第52号証の70のメールについて</p> <p>①「ドラフト中の取（略）につきまして、他社も同一取引事例を採用しております。」との記載</p>

	<p>があります。上記「他社」とは、何を指すのでしょうか。どの鑑定業者のことでしょうか。</p> <p>②「取引価格（略）とされている一方で、他社分は取引価格（略）となっており、取引価格が大きく乖離していることが判明しました。」との記載があります。上記「他社分」とは、何を指すのでしょうか。どの鑑定業者の分のことでしょうか。</p> <p>③「該当社あてにも確認依頼を行っておりますが」との記載があります。上記「該当社あて」とは、何を指すのでしょうか。どの鑑定業者あてのことでしょうか。</p> <p>④当該メールについて、メールの内容や、送付された趣旨、意図をお教えてください。</p>
回答	<ul style="list-style-type: none"> ・①について、他社とは不動研のことです。 ・②について、他社分とは不動研から提示された取引価格のことです。 ・③について、「該当社あて」とは、同一事例を採用している他の鑑定業者（なお、具体的な社名は伏せております。）にも同趣旨の確認依頼をしているとの趣旨です。また、該当社とは arec のことです。 ・④については、上記（53）と同趣旨です。
質問	<p>外付けハードディスクに保存されていた本件198通のメールのうち、事実証明書甲第52号証の71のメールについて、「該当社から「表記ミスであり修正する」との説明を受けました。先生の方でのご確認は不要です」との記載があります。</p> <p>①上記「該当社」とは、何を指すのでしょうか。どの鑑定業者のことでしょうか。</p> <p>②当該当社からの説明を受けたことと arec での確認が不要であることとはどのような関係があるのでしょうか。当該メールにつき、その内容、送付された趣旨をお教えてください。</p>
55 回答	<ul style="list-style-type: none"> ・①について、「当該当社」とは不動研のことです。上記(53)のとおり、実際の取引事例の取引価格の記載であるため、業者によって記載内容が乖離することは考え難いところ、他社（不動研）の記載が表記ミスであることが確認され、不動研の修正後の額が arec の記載した取引価格と同じであったため、arec での確認は不要となったものです。なお、大阪港湾局が arec にメールを送った際には、当該当社が不動研であることは示しておりません。 ・②について、他社（不動研）において表記ミスがあったことが判明し、採用した事例について取引価格に乖離がないことが確認されたため、arec での確認が不要になった旨連絡をしたものです。
質問	<p>本件請求書32ページの記載によれば、令和元年10月より前の、8月から9月にかけて、大阪市と不動産鑑定業者との間でやり取りされた資料の中に、IR考慮外を条件として鑑定評価を行う旨が記されているとのこと。これらの資料の作成時点において、既に本市からIR考慮外を条件とした鑑定評価を依頼していたということでしょうか。その事実関係について、教えてください。</p>
8 回答	<ul style="list-style-type: none"> ・そもそもIR考慮外は鑑定評価の条件であり、その設定は不動産鑑定士が行うものです。本市が鑑定業者に対し、依頼や指示を行うことができる性質のものではありません。 ・事実関係については次のとおりです。 <p>（本件請求書32頁の18行目から21行目）</p> <p>arec は平成30年にIR用地の価格調査を行っており、その際も前記（7）に記載の観点から、IR事業を考慮外としており、令和元年8月付け文書においても考慮外と記載したものとされます。</p> <p>（本件請求書32頁の22行目から26行目）</p>

		「鑑定業者1社」とは不動研であり、やりとりの事実経緯は前記(7)のとおりです。なお、不動研は平成30年に価格調査を行っており、その際も前記(7)に記載の観点から、平成30年の価格調査の際よりIR事業を考慮外としています。
60	質問	質問項番(8)の回答内容について、「そもそもIR考慮外は鑑定評価の条件であり、その設定は不動産鑑定士が行うものです。本市が鑑定業者に対し、依頼や指示を行うことができる性質のものではありません。」とご回答いただきました。 ①それならば、なぜ大阪港湾局職員は、令和元年9月13日に各鑑定業者あてにIR考慮外とする等が記載された修正ファイルを送付されたのでしょうか。 ②また、そうであれば、なぜ他の鑑定業者1社からの「IR考慮外」とする意見を受けて、他の3社に所見を求めた上で、「IR考慮外」を条件設定するよう4社に提示されたのでしょうか。
	回答	・①及び②について、本件のような大規模かつ専門的な事案は港湾局においても前例がなかったものであり、当時の担当者としても試行錯誤の上、事務処理を進めていたところですが、令和元年9月24日の不動産評価審議会委員への概要説明に係る資料作成に向けて時間的余裕がない中で鑑定業者に回答を作成してもらう必要があり、このような対応を行ったものです。
9	質問	本件請求書に記載されていることが事実である場合、令和4年12月15日の記者レクにおける説明内容との整合性について、ご説明ください。
	回答	・事実経過については上記(7)及び(8)のとおりでありますので、記者レクでの説明と齟齬があるものではないと考えております。
61	質問	質問項番(9)の回答について、令和4年12月15日に行った記者レクでの説明では、令和元年9月下旬に「鑑定を依頼した業者のうち1社からIR事業を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た」とあり、同年10月中旬に「IR考慮外を条件設定するよう鑑定4社に提示」とあります。一方で、令和元年9月13日に送付されたメールで、既にIR事業を考慮外とする趣旨を各鑑定業者に送付されておりますが、それならば、なぜ港湾局職員は、10月中旬に「IR考慮外」を条件設定するよう鑑定4社に提示されたのでしょうか。
	回答	・令和元年9月13日に送付したメールは、同年9月24日の不動産評価審議会委員への概要説明に係る資料作成のためのもので、同時点での資料です。 ・一方、同年10月に行った鑑定業者4社への所見確認は、最終的に鑑定評価書に反映される内容に関するものであり、いずれの鑑定業者からも妥当との見解を得たため、あらためて港湾局から提示したものです。
10	質問	上記に関連して、事実証明書甲第23号証の2に記載のある、IR考慮外の条件設定に関する調整経過について、各鑑定業者とはどのように調整されたのでしょうか。文書やメールでやり取りされたのでしょうか。それとも面談して相談されたのでしょうか。
	回答	・メール等でのやり取りになります。
11	質問	本件請求書34ページには、大阪港湾局職員が不動研から受信したメールを受けて、条件を追記し、一部修正した旨のメールを各鑑定業者あてに送付し、その際に、RFC時の参考価格(売却価格120,000円/㎡、貸付賃料435円)を記載した部分を残して、「IR鑑定評価概要」(エクセルシート)を送信している旨の記載があります。本件メールについて、誰が誰あてに、どのような内容を、どのような目的で送付したものであるのか、その事実経過について、ご教示ください。

	回答	<p>・事実経過については上記（7）のとおりです。</p> <p>・なお、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ものと考えております。</p>
62	質問	<p>質問項番（11）について、本件請求書34ページ記載の、大阪港湾局職員が不動研から受信したメール（事実証明書甲第52号証の8）と、そのメールを受けて、条件を追記し、一部修正した旨を各鑑定業者あてに送付したメール（甲第52号証の9）とは、同日のものであり、数時間しか時間が経っていません。不動研からのメールを受けて、他3社あて修正メールを送付するまでの間に、どのような判断をされて、条件追記や修正を行われたのでしょうか。</p>
	回答	<p>・本件のような大規模かつ専門的な事案は港湾局においても前例がなかったものであり、当時の担当者としても試行錯誤の上、事務処理を進めていたところですが、令和元年9月24日の不動産評価審議会委員への概要説明に係る資料作成に向けて時間的余裕がない中で鑑定業者に回答を作成してもらう必要があり、このような対応を行ったものです。</p>
63	質問	<p>質問項番（11）の回答内容について、「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ものと考えております。」とご回答いただきましたが、なぜ問題がないと言えるのでしょうか。そもそもどのような意図で記載されたものなのでしょうか。</p>
	回答	<p>・当該記載部分は既に公表されている情報であり、鑑定業者においても容易に入手できる情報です。そういった情報を参考情報として記載したものに過ぎず、当然ながらそれ自体鑑定業者の判断を拘束するものではありませんので、問題はないものと考えています。</p>

イ 不動産鑑定について

No.	質問及び回答内容	
12	質問	<p>本件請求書14ページ等によれば、RFPの実施にあたりIR事業者に提示するIR用地の土地価格の算定のため、H29.5.22に港湾局不動産鑑定業者選定委員会に、鑑定業者を依頼した旨の記載があります。港湾局不動産鑑定業者選定委員会の目的や構成メンバー等をお教えてください。</p>
	回答	<p>・港湾局不動産鑑定業者選定委員会とは、大阪港湾局が行う業務参考にするため、不動産鑑定業者に依頼して不動産の鑑定評価等を求める場合に、公正に鑑定業者を選定するための委員会です。構成メンバーは総務部長、営業推進室長、経営改革課長、販売促進課長、管財課長です。</p>
13	質問	<p>事実証明書、甲第5号証の2において、H29.6.2付で港湾局不動産鑑定業者選定委員会が有限会社arecを鑑定業者として決定しています。その決定の経緯や理由をお教えてください。</p>
	回答	<p>・決定された経緯や理由について</p> <p>評価案件の特殊性に精通している鑑定業者として有限会社arecは選定されました。具体的には、当該案件では、府市が進める夢洲まちづくり構想やIRの枠組み等に精通している必要があったところ、有限会社arecの鑑定士は「夢洲開発における課題等検討会」の委員であった等、IRを含めた新たな国際観光拠点の形成に向けた関西経済3団体・府市の意図や施策に精通していたためです。</p>
64	質問	<p>質問項番（13）の回答内容について、H29.6.2付で有限会社arecを鑑定業者に決定された理由として、「具体的には、当該案件では、府市が進める夢洲まちづくり構想やIRの枠組み等に精通している必要があったところ、有限会社arecの鑑定士は「夢洲開発における課題等検討会」の委員であった等、IRを含めた新たな国際観光拠点の形成に向けた関西経済3団体・府市の意図や施策</p>

	<p>に精通していたためです。」と回答いただきました。</p> <p>①本件価格調査にあたっての土地の鑑定と、IR事業等に精通している必要性とは、どのように関係するのでしょうか。</p> <p>②本件請求書によれば、同時期にPwCコンサルティングから再委託された不動研も、本件 I R用地の土地価格の試算等を実施されていますが、不動研も、本件 I R用地の特殊性に精通されていたということでしょうか。</p> <p>③「 I Rを含めた新たな国際観光拠点の形成に向けた関西経済 3 団体・府市の意図や施策に精通していたためです」とありますが、arecが精通していた府市の意図とは何のことでしょうか。</p>
<p>回 答</p>	<p>①について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ arecを鑑定業者に決定した平成29年当時、IRは、IR整備法の制定（同法制定は平成30年7月27日）はなされておらず、国において、IR制度設計の詳細が議論・検討されている途上にあり、国内初のIR事業の枠組として、区域認定制度（区域認定手続、事業者選定と区域認定の先後関係、区域整備計画に予め記載すべき事項や当該計画の実施状況を確認するための事業評価の枠組等）や、参入規制としてのIR事業運営形態（IR事業者による土地・施設所有等のあり方、賃料の取扱いを含む。）等についても、学識経験者から組織された特定複合観光施設区域整備推進会議（以下「IR推進会議」といいます。）において子細な議論・検討が進められていたところです（なお、平成29年7月にIR推進会議の取りまとめが公表されており、同会議での議論経過は、随時、同会議のホームページに掲載されています。）。 ・このような状況の中、大阪府・市においては、法制後における速やかなIR事業の実施と早期のIR実現・開業をめざし、国やIR推進会議における議論状況や想定されるIR制度設計の方向性等を仔細に把握・分析しながら、各種準備・検討を進めていました。 ・また、埋立途上にあったIR事業用地について、①関西経済 3 団体及び府市にて策定した「夢洲まちづくり構想」に位置付けた国際観光拠点としてのまちづくりの方向性及びIR規制に係る国での議論（IR区域内や周辺地域の用途規制等）を踏まえた都市計画のあり方並びにインフラ整備の計画、②IR制度を踏まえた広大地の一体開発や一括での土地処分・貸付の枠組、③区域認定制度を踏まえた土地価格の設定枠組等といった検討を進めていたところです。 ・このように、当時、大阪府・市においては、不動産鑑定評価にも関連する多岐に渡る事項について、国におけるIR制度設計の議論・検討と平行して検討を進めており、また、通常実務としては経験の乏しい広大地かつグリーンフィールドにおける大規模開発、かつ、IR制度を踏まえながらの土地価格の設定の枠組について、試行錯誤しながら検討を進めていたところであり、夢洲まちづくり構想やIRの枠組み等に精通し、多角的な観点から適切な業務遂行が期待できるものとして、arecを鑑定業者に選定したものです。 <p>②について、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・不動研は、大阪 I Rの事業化に関するアドバイザー業務（以下「アドバイザー業務」といいます。）の企画提案公募において最優秀提案者として選定され、当該業務を受託した PwC大阪IR共同企業体（代表構成員：PwCコンサルティング合同会社）の企画提案公募における業務実施体制の協力会社の1つとして、土地価格調査業務を担った鑑定業者です。 <p>不動研は、公的鑑定の依頼や大規模・複雑な事案を含め、鑑定評価・価格等調査の豊富な実績・経験を有した大手鑑定事務所であり、アドバイザー業務の受託時点においては、必ずしも、夢</p>

		<p>洲まちづくりの方向性や大阪IRの枠組等に精通していたわけではないものと思料しますが、土地価格調査の業務過程を通じ、これらに一定は精通・習熟することとなったものと考えます。</p> <p>③について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ arecが精通していた府市の意図とは、夢洲まちづくり構想に取りまとめられている、府市が目指す国際観光拠点としての夢洲のまちづくりの方向性についての考え方のことです。
14	質問	<p>事実証明書、甲第5号証の1は、土地価格算出の参考とするため、調査報告書の作成を依頼する不動産鑑定業者の選定を、港湾局不動産鑑定業者選定委員会に依頼するものと思われます。当該選定された鑑定業者による鑑定結果はどのような内容だったのでしょうか。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・ 調査報告書の内容について <p>調査価格は1平方メートル当たり120,000円、「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」について記載はありません。</p>
22	質問	<p>事実証明書の甲第5号証の1の「不動産鑑定業者の選定について（依頼）」について、「1」の鑑定評価等依頼内容が「調査報告書」と記載されており、その結果、平成31年3月27日付で「不動産価格調査報告書」が作成（甲第15号証）されています。この調査報告書とはどういったもので、いわゆる鑑定評価書とはどう違うのでしょうか。また、本件については、なぜ鑑定評価書ではなく、調査報告書を依頼されたのでしょうか。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「鑑定評価書」とは、不動産鑑定評価基準に則った価格等調査により発行される成果報告書となります。これに対して、「調査報告書」とは、不動産鑑定評価基準に則った鑑定評価以外の価格等調査により発行される成果報告書であり、不動産鑑定評価基準に則らないことに合理的な理由がある場合に行うことができる調査となります。 ・ 本件において、価格等調査の基準日時点（H30.12.1）において埋立途上の未竣工の土地（竣工認可年月日R1.9.18）であった（不動産ではなかった）ことから、価格等調査ガイドラインの「4. 不動産鑑定評価基準に則った鑑定評価と則らない価格等調査の峻別等」における「④不動産鑑定評価基準に則ることができない場合」に該当するため、調査報告書の作成を依頼したものです。
15	質問	<p>事実証明書、甲第10号証において、IR用地の鑑定を有限会社arecに依頼されていますが、当該鑑定依頼と、甲第5号証の鑑定依頼とは同一でしょうか。それとも別でしょうか。同一の場合、鑑定業者の選定から実際の鑑定評価依頼（甲第11号証）まで1年以上が経過した理由をお教えてください。別の場合、それぞれの鑑定依頼の目的、内容等をお教えてください。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・ 甲第10号証との記載は甲第11号証を指すことを前提に回答いたします。 ・ 甲第5号証と甲第11号証は、いずれも価格調査報告書の作成に依頼に関するものですが、平成29年に作成に向けて業者の選定依頼をしましたが（この時の業者選定に関する依頼が甲第5号証です。）、当時衆議院の解散によりIR関連法の成立が遅れた等の事情があり、同年度中に依頼を行わず、翌平成30年度に依頼を行った（この時の依頼書が甲第11号証です。）、という関係になります。
16	質問	<p>事実証明書、甲第10号証の2において、鑑定依頼される鑑定業者を随意契約によって選定されていますが、案の1に記載のある、随意契約理由をお教えてください。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・ 随意契約理由については、上記（13）のとおり

	<p>質問</p> <p>事実証明書の甲第10号証の2について、案の2の「3 支出内訳」において、予想単価の金額が「15万円/㎡」とありますが、当該予想単価の金額はどのように算出されたのでしょうか。15万円とは、どこから採用された数字なのでしょうか。</p>
23	<p>回答</p> <p>・ご指摘の金額は、U S J 開業効果(前後)による価格(下記①を参照ください。)と、コスモスクエアにおける業務商業用地と物流用地の単価差を考慮した価格(下記②をご参照ください。)の平均した数値を予想単価として置いたものとなります。</p> <p>①U S J 開業効果(前後)による価格(業務商業用地として収益性を重視した場合)</p> <p>夢洲標準地価格×開発後(H22.4.1)標準地価格(※2)×時点修正率(※3)/開発前(H7.10.1)標準地価格(※1)×時点修正率(※2)</p> $=70,400 \times (185,000 \times 0.939) / (202,000 \times 0.332) = 182,356$ <p>※1: U S J 開発前(区画整理事業実施時)の土地価格</p> <p>※2: U S J 開業後の土地価格(収益性を考慮した価格)</p> <p>※3: 開発前の価格を開発後の価格水準に合わせるための修正率</p> <p>②コスモスクエアにおける業務商業用地と物流用地の単価差を考慮した価格</p> <p>夢洲標準地価格×咲洲コスモスクエア地区(業務商業地)標準地価格/咲洲北埠頭地区(物流用地)標準地価格</p> $=70,400 \times 160,000 / 95,000 = 118,568$ <p>土地価格 = (182,356 + 118,568) / 2</p> $= 150,462 \approx 150,000 \text{円/㎡}$
24	<p>質問</p> <p>事実証明書の甲第13号証において、「大阪IR事業予定地にかかる評価方針について」の(1)に「IR事業を前提とした価格は、IR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はない」との記載があります。この記載は、どういった趣旨でしょうか。</p> <p>回答</p> <p>・事実証明書の甲第13号証(p1)は、一般財団法人日本不動産研究所(以下「不動研」といいます。)が作成したものとなりますが、ご指摘の記載は、適正な対価とは通常は当該財産が有する市場価格(時価)をいうことから、適正な対価であるべきIR事業予定地の土地処分価格について、これを算定するための土地鑑定評価に係る前提条件として、事業者の出捐・努力による価値の上昇は考慮されるべきではないとの趣旨と理解しています。</p>
25	<p>質問</p> <p>以下の二つの鑑定評価(価格調査)の依頼は、それぞれいかなる目的で実施され、いかなる違いがあったのでしょうか。同時期に価格調査を二つ実施された理由をお教えてください。</p> <p>①H30.10/26付で、大阪港湾局がarecに依頼</p> <p>②H30.6/29付で、IR推進局がアドバイザー契約を結んでいるPwCコンサルティング株式会社が、日本不動産研究所に土地価格の試算等を依頼</p> <p>回答</p> <p>・大阪府・市は、平成31年4月、大阪府・市が同年2月に公表した「大阪IR基本構想(案)」等をもとに、IR事業を実施する意思を有する民間事業者から、具体的な事業コンセプトの提案を募り、その過程を通じて、IR区域整備のあり方や本事業に対するニーズ・課題等について、早い段階から、大阪府・市及び民間事業者の相互理解を深めることで、より良い本事業の実施につなげるとともに、IR事業に係る各種準備・検討の加速化を図り、国の基本方針策定後の速やかなRFP実施につなげることを目的に、(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</p>

		<p>ト募集（以下「RFC」といいます。）を実施しています。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・このように、RFCは、大阪IRの事業化を進める早い段階において、IR事業等に知見・実績及び参画意思のある民間事業者から具体的な事業コンセプトの提案を求めるものであり、また、大阪IRの事業化の可能性や事業参画の可否を見極めるとともに、施設計画、事業計画、投資規模、事業の収益性等を検討するにあたって、土地価格や賃料は重要かつ基本的な要素となることです。 ・これらを踏まえ、RFCで応募者に提示する土地価格については、最終的なIR事業者の募集（以下「本件公募」といいます。）を見据えて、本件公募の際にとるべき鑑定評価と同様に、RFCの時点から、専門家である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しているものです。 ・また、国内で例のないIR事業用地であることや、前述のとおり、IRの施設計画、事業計画、投資規模、事業の収益性等を検討するにあたって、土地価格や賃料は重要かつ基本的な要素となること等から、価格の妥当性をできるかぎり担保できるよう、2つ（複数）の鑑定業者により価格調査を実施することとしたものです。 ・2つの価格調査は、平成31年4月に実施したRFCのために行ったものであることから、同時期の実施となっているものです。なお、大阪港湾局における有限会社arec（以下「arec」といいます。）の選定については、平成29年6月に行っているものとなります。
	質問	<p>事実証明書甲第18号証の戦略会議資料（H31.4.24）6頁において、「土地価格は、事業計画の基本的条件であることから、RFC、RFP、区域整備計画策定、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」と記載があります。この一貫した考え方に基づく価格設定が必要との記載は、具体的に何を意味しているのでしょうか。</p>
26	回答	<p>・土地価格は事業計画の基本的条件であることから、本件公募を見据えて、本件公募の際にとるべき鑑定評価と同様に、RFCの時点から、専門家である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RFCと本件公募の両時点において大きく変わらない等、RFCの価格調査とその後予定されている本件公募、区域整備計画策定、本件事業用定期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、RFCで提示した土地価格を変更しないという趣旨の説明ではありません。</p>
	質問	<p>本件監査請求書、17頁の下段に、大阪府戦略本部会議（H31.4.23開催）において、RFCの募集要綱に、IR推進局が「以前、1平米あたり15万円と10万円のシミュレーションをしたが、今回の募集要項には、参考価格12万円と記載した」と説明した旨の記載があります。また、事実証明書甲第18号証の戦略会議資料（H31.4.24）6頁において、RFCで提示する土地価格として、売却：12万円/㎡、賃貸：435円/㎡・月との記載があります。この12万円、435円という参考数値は、何を根拠として説明、記載されたのでしょうか。</p>
27	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・「売却：12万円/㎡」は、不動研作成の平成30年12月27日付け・調査報告書及びarec作成の平成31年3月27日付け・不動産価格調査報告書における、調査価格を算出するにあたっての対象不動産の比準価格（ともに120,000円/㎡）をもとに記載したものです。 ・また、「賃料：435円/㎡・月」は、不動研作成の平成30年12月27日「大阪IR事業予定地にかかる評価方針について」意見を踏まえ、大阪市において仮定した期待利回り（約4.3%）と、arec作成の平成31年3月27日付け「意見書」に記載の期待利回り（4.4%前後）の中間値（4.35%）を期

		待利回りとして、「 $120,000\text{円}/\text{m}^2 \times 4.35\% \div 12\text{月} = 435\text{円}/\text{m}^2 \cdot \text{月額}$ 」により算出したものです。
	質問	<p>事実証明書甲第19号証の戦略会議（H31.4.24）の議事録（3頁）において、「適正な対価（時価）を担保するため、価格決定のプロセスの一つとして、区域整備計画の国への認定申請に位置付けて議会議決を経たいと考えている」との記載があります。この記載は、地方自治法第237条2項の規定を踏まえ、本件IR用地の価格が適正な対価でない可能性もあり得るため、議決を得ようとするものでしょうか。上記記載、発言の趣旨をお教えてください。</p>
28	回答	<p>・本件土地は、公企法第40条第1項により、貸付に当たっては、地自法第96条第1項第5号から第8号まで及び第237条第2項及び第3項の規定にかかわらず、条例又は議会の議決によることは要さず、また、本件土地の貸付料は、当時より、大阪市財産条例等を始めとする所定の手続き・基準はもとより、大阪市土地評価事務処理要領に則った適正な不動産鑑定評価に基づく「適正な対価」により決定することを予定していたものです。従って、当該発言は、ご質問のような趣旨から行われたものではありません。</p> <p>・大阪府・市は、区域認定制度のあり方やIR事業の特性・事情等、土地価格が、民間事業者が事業計画を提案する上で重要かつ基本的な前提条件であること等を踏まえ、大阪IRにおける土地価格の設定については、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、②RFC、RFP、区域整備計画の作成及び本件事業用定期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、③RFP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、④RFP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、大阪IRの土地価格の設定枠組について、平成31年4月24日のRFC開始に先立ち、平成31年4月23日に開催した大阪府戦略本部会議及び平成31年4月24日に開催した大阪市戦略会議において、その方針を決定し、当該枠組に沿って必要なプロセスを進めてきたところです。</p> <p>・ご指摘の発言は、本件事業用定期借地権設定契約の土地価格を決定するプロセスの一つとして、前記の土地価格の設定枠組に沿って土地価格を設定した上、当該土地価格を区域整備計画に記載し、認定申請内容として位置付けた上（なお、区域整備計画においては投資計画・収支計画が必須記載となっていることから、土地価格の個別記載の有無にかかわらず、いずれにせよ、土地価格は認定申請内容を構成する前提条件となります。）、議会議決を経ることにより、上記の土地価格の設定枠組そのものの必要性・妥当性や、当該枠組に沿って設定された土地価格の妥当性について、議会の場での説明・検証を行うことで、その価格の妥当性をより一層確保していくこととした旨の趣旨を述べるものです。</p> <p>・加えて、IR整備法に定める国の認定審査や実施協定認可のプロセスにおいては、区域整備計画の作成時から、区域整備計画の認定・実施協定の認可を経て、本件事業用定期借地権設定契約の締結までに一定の期間を要する見込みであったところ、そのような場合にあっては、区域整備計画作成時に記載した賃料にて本件事業用定期借地権設定契約を締結することについて、議会議決を得ることにより、当該賃料が本件事業用定期借地権設定契約に定める土地価格（適正な対価（時価））として妥当であることをより一層担保していくという趣旨のものとなります。</p>
29	質問	<p>事実証明書甲第19号証の戦略会議（H31.4.24）の議事録（3頁）において、「今回の提示する価格については、RFPを見据えて、複数の不動産鑑定業者による価格調査を実施し、その平均値を提示</p>

		<p>する。」との記載があります。売却：12万円/㎡、賃貸：435円/㎡・月とのRFCで提示された土地価格は、複数の不動産鑑定業者による価格調査の結果の平均値であるという理解でよろしいでしょうか。また、複数の不動産鑑定業者による価格調査とは、どの業者による、どのような内容、調査結果であったのかをお教えください。</p>
	回答	<p>・ご理解のとおりです。</p> <p>・詳細は質問項目（27）のとおりです。</p>
30	質問	<p>事実証明書甲第19号証の戦略会議（H31.4.24）の議事録（9～10頁）において、以下の発言があります。</p> <p>・（土地価格について）今は参考価格ではあるが、（中略）、一貫した考え方に基づく土地価格の設定ということで、今回のRFCでも不動産鑑定業者に依頼して価格を出してもらっており、基本的に鑑定の中身について変わるものではない。</p> <p>・（RFP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。</p> <p>上記発言は、H31.4.24時点のものであり、R元.8に不動産鑑定を4社へ依頼される以前のもですが、上記発言の意図や趣旨についてお教えください。</p>
	回答	<p>・質問項目（26）のとおりです。</p>
	質問	<p>本件監査請求書18頁の「15 RFPの不動産鑑定業者選定」において、「R元年7月12日、同年12月からのRFPの実施にあたり、大阪港湾局が鑑定業者の選定を港湾局不動産鑑定業者選定委員会に依頼し、「有限会社arec、株式会社谷澤総合鑑定所、大和不動産鑑定株式会社、一般財団法人日本不動産研究所の選定を依頼」することを決定し、」との記載があります。これら4社に決定したのは事実でしょうか。また何故当該4社が選ばれたのでしょうか。</p>
31	回答	<p>・令和元年7月12日に港湾局販売促進課が港湾局不動産鑑定業者選定委員会に選定依頼を行い、同月25日に選定結果の通知を受けた後、同年8月22日に鑑定業者4社に依頼をしたのは事実です。</p> <p>・4社の選定理由については下記のとおりです。</p> <p>①arec</p> <p>RFPはRFCで得られたコンセプト等を踏まえ実施するもので、RFCとRFPで実施した評価については一貫性が必要となること、arecはRFCで評価実績を有しており、IR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ことから、RFCから継続して依頼することとしたものです。</p> <p>②その他3社</p> <p>RFPの実施に当たり、土地価格についての注目度が高いこと、鑑定手法により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があったことに加え、大阪港湾局が、契約管財局から本件のようなビッグプロジェクトについては、大手鑑定業者を合わせた複数鑑定を経ることで価格の妥当性を主張できるとの意見を受けたことを踏まえ、arecとは別に複数の国内大手不動産鑑定業者を選定することとしたものです。</p> <p>かかる複数の国内大手不動産鑑定業者の選定にあっては、『港湾局不動産鑑定業者名簿』の登</p>

		録事業者(31社)について、国土交通省が公表する『不動産鑑定業者の事業実績』(平成29年度実績分)から、①鑑定士数、②国内事務所数、③公的土地評価業務数、④不動産の鑑定評価数の4指標を採点項目とし、指標ごとに、『港湾局不動産鑑定業者名簿』による順位付け(1位5点、2位4点、…5位1点)を行い、4指標の合計点数から順位付けを行う」とし、その上位3社を選定したものです。
32	質問	H31.4.24の戦略会議にて、本件IR用地の土地価格について、RFC時の参考価格から、できるだけ金額を変えたくない旨の発言もあったところですが、RFPにあたって、新たに4社あてに鑑定評価の依頼をされたのはなぜでしょうか。また、その鑑定結果が、RFC時の参考価格と大きく異なる金額となった場合には、どちらの価格を採用される予定だったのでしょうか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・依頼をした理由は上記(31)のとおりです。 ・2つ目のご質問はあくまで仮定のご質問であり、その当時に具体的に対応を検討していたものではありませんが、RFC実施前に開催された大阪市戦略会議においても、RFPに際し、複数の不動産鑑定業者による評価を実施し、不動産評価審議会に諮問することについて決定がされておりましたので、鑑定評価の結果得られた価格が採用されると思料されます。
33	質問	事実証明書の甲第20号証、「4 選定(業者)について」において、「有限会社arec」の選定理由の中で、「RFCとRFPで実施した評価については一貫性が必要となる」との記載があります。これは、RFCとRFPでの鑑定結果が同様のものになるよう望まれていたということでしょうか。この記載の意図、趣旨について教えてください。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・ご指摘の記載については、RFCにおいては、民間事業者側でのプラン構築を含め、IR事業に係る各種準備や検討の加速化等を図り、国の基本方針が策定された後、速やかにRFP実施につなげるため、RFPと一連のプロセスとしてできるだけ一貫性のある事業条件等を提示できるよう考慮しながら、大阪府・市として、前提となる事業条件等(事業期間、土地の概要、各IR施設の設置及び運営に係る基準・要件、土地契約の契約参考価格及び主な契約条件等)についてあらかじめ一定程度具体的に示した上で、事業実施の意思を有する民間事業者から具体的な事業コンセプトの提案(各施設の規模・機能等の施設計画や、投資計画、収支計画、資金調達の考え方等の事業計画を含む。)を受ける必要があったところ、RFCとRFPで実施した鑑定評価についても考え方の一貫性が重要な点であると考えたものです。 ・よって、RFPに係る鑑定結果がRFCに係る価格調査の結果と同様になることを望んでいたという趣旨ではありません。
34	質問	本件監査請求書18頁の「15 RFPの不動産鑑定業者選定」において、「同年8月22日に上記4社に依頼した」との記載があります。この記載内容については正しいでしょうか。大阪港湾局が、不動産鑑定業者4社へ本件IR用地の鑑定を依頼されたのはいつでしょうか。
	回答	・上記(31)のとおり、令和元年8月22日に鑑定業者4社に依頼したのは事実です。
35	質問	本件IR用地について、令和元年8月22日に不動産鑑定業者4社あて鑑定依頼を行った当初に、4社の各鑑定士との間で、どのような依頼条件等とすることを決められていたのでしょうか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・依頼条件としては依頼書の「4 鑑定評価によって求めるべき価格等」及び「5 その他の依頼条件」ととおりです。 ・また、依頼書のほか「13 添付資料」記載の書類を提供しています。

36	質問	<p>事実証明書甲第21号証、22号証は、それぞれ有限会社arec及び株式会社谷澤総合鑑定所から大阪港湾局長あてに提出のあった、「業務の目的と範囲等の確定に係る確認書」と思われますが、鑑定を依頼した業者4社のうち、上記2社のみから本件確認書の提出があったのでしょうか。それとも他の2社からも同様の趣旨の書類等の提出があったのでしょうか。</p>
	回答	<p>・「確認書」とは、国土交通省が定める「不動産鑑定士が不動産に関する価格等調査を行う場合の業務の目的と範囲等の確定及び成果報告書の記載事項に関するガイドライン」により鑑定業者が業務開始までに依頼者に対して交付することを義務付けられた文書です。鑑定業者は業務の範囲及び目的を依頼者に確認し、確定させたいうえで、確認書に明記し、依頼者に交付する書面です。</p> <p>・本件においては、他の2社からも確認書の提出がありました。</p>
37	質問	<p>事実証明書甲第21号証にある、有限会社arecからの「業務の目的と範囲等の確定に係る確認書」において、IRを考慮外として鑑定評価を行う旨の記載があります。この確認書の提出を受けて、大阪港湾局としてどのように対応されたのでしょうか。</p>
	回答	<p>・確認書とは鑑定業者が依頼者との間で業務の範囲及び目的を確認するための文書です。よって、確認書の提出を受けて大阪港湾局として対応したことは特にありません。</p>
38	質問	<p>事実証明書甲第22号証にある、株式会社谷澤総合鑑定所からの「業務の目的と範囲等の確定に係る確認書」において、依頼者指示に基づきIRを考慮外とした鑑定を行う旨記載があります。</p> <p>①上記記載における「依頼者」とは、大阪市（大阪港湾局）のことでしょうか。</p> <p>②その場合、令和元年8月23日以前の段階で、既に本市から株式会社谷澤総合鑑定所あてに、本件IR用地の鑑定にあたり、IR考慮外とした鑑定評価を行うよう指示していたこととなりますが、事実でしょうか。</p> <p>③その場合、いつ、誰からどのように谷澤総合鑑定所あてに上記内容を指示したのでしょうか。</p>
	回答	<p>・①依頼者とは「大阪市」（担当部局が大阪港湾局）です。</p> <p>・②及び③について、株式会社谷澤総合鑑定所（以下「谷澤」といいます。）から提出された確認書に「指示」と記載されておりますが、IR考慮外は鑑定評価の条件であり、その設定は不動産鑑定士が行うものです。本市が鑑定業者に対し、依頼や指示を行うことができる性質のものではありません。</p> <p>・当該確認書については、鑑定評価書を作成していく上で、令和元年10月23日に、当初の依頼（令和元年8月22日付け）の内容について一部変更を依頼し、その後最終の段階で提出を受けたものですが、当該日付けについて、本来10月中旬とすべきところ、同社が誤認して令和元年8月23日と記載したものです。</p> <p>・③よって、大阪市から谷澤に対し、鑑定評価について依頼時に指示をした事実はありません。</p>
39	質問	<p>①本件IR用地の鑑定評価にあたり、IR考慮外とした鑑定評価を行うよう指示したのは、谷澤総合鑑定所1社のみでしょうか。或いは他の3社へも同様の指示をしていたのでしょうか。</p> <p>②その場合、いつ、誰からどのようにして他3社あてにも上記内容を指示したのでしょうか。</p>
	回答	<p>・谷澤に指示等をしておりませんが、他の3社にも左記の指示はしていません。</p>
40	質問	<p>事実証明書甲第23号証の記者レク（R4.12.15実施）についての質問です。記者レク資料3によれば、IR考慮外との条件設定に関する調整経過は、</p>

		<p>・2019年9月下旬に、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との意見をうける。</p> <p>・2019年10月上旬に、港湾局から鑑定業者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。</p> <p>・2019年10月中旬に、鑑定業者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た。</p> <p>とのことです。</p> <p>①上記説明内容のうち、2019年9月下旬に意見のあった鑑定業者1社とは、どの鑑定業者でしょうか。また、9月下旬とはいつ、どのような方法にて上記意見を受けたのでしょうか。②事実証明書甲第21, 22号証によれば、2019年8月下旬の時点で、既にarecと谷澤総合鑑定所からは、IR考慮外とする旨の確認書が提出されていますが、これらの事実と上記記者レクの説明内容とは矛盾しないのでしょうか。</p>
	回答	<p>・①について、鑑定業者1社とは不動研であり、当時の担当者に確認したところ、口頭で意見を受けたとのことです（当該意見を記録したメモ等はありません。）。</p> <p>・②について、確認書が提出されたのは令和元年11月頃であり、事後的に提出がされたもので、記者レクとの説明内容に矛盾はありません。</p> <p>・なお、詳細な事実経過については、質問項目（7）への回答内容に記載したとおりです。</p>
	質問	<p>本件請求書57ページにおいて、請求人は、新駅開業を「想定上の条件」とすることをせず、本件対象不動産の最寄り駅を約3.5kmも離れた大阪メトロ中央線のコスモスクエア駅として、交通・接近条件要因を比較している。その結果、当然ながら賃料が低廉となってしまった旨を記載されています。一方で、令和4年12月15日の記者レク資料（甲第23号証）には、評価条件の設定として鉄道インフラの項目に「新駅開業を想定して評価」との記載があります。</p> <p>本件の二度の不動産鑑定において、鉄道インフラの評価条件をどのように設定したのか、また、鉄道インフラについて、どのように賃料に反映されたのかを、それぞれご回答ください。</p> <p>また、上記「新駅開業を想定して評価」することと、最寄駅を大阪メトロ中央線の「コスモスクエア駅」として評価することとは矛盾はしないのでしょうか。矛盾しない場合、両観点は鑑定評価においてどのような関係にあるのでしょうか。</p>
17	回答	<p>・「新駅開業を想定して評価」することと、最寄駅を大阪メトロ中央線の「コスモスクエア駅」として評価することとは矛盾しないかのご質問については、次のとおり、そもそも想定上の条件として新駅開業を設定することはできないものですので、本件において矛盾はないものと考えています。</p> <p>・新駅の開業については、本市が実施する公共事業とは異なり、本市とは異なる鉄道事業者により実施されるものであり、また、車両運行に係る許認可権限も本市ではなく国交大臣が有するものです。</p> <p>・鑑定評価の基準時点においては、本市が事業の実現性及び合法性を担保することのできなかつたため、想定上の条件として設定することはできませんでした。他方、新駅の開業期待については、各鑑定業者において、評価上のその位置づけはそれぞれ異なるものの、適切に考慮されています。</p>
65	質問	<p>質問項番（17）の回答内容について、「鑑定評価の基準時点においては、本市が事業の実現性及び</p>

問	<p>び合法性を担保することのできなかつたため、想定上の条件として設定することはできませんでした。他方、新駅の開業期待については、各鑑定業者において、評価上のその位置づけはそれぞれ異なるものの、適切に考慮されています。」とご回答いただきました。</p> <p>①新駅の開業期待については、各鑑定業者において適切に考慮されています、とのことですが、各評価書のどの部分にどの程度、反映されているのでしょうか。具体的にお教えください。</p> <p>②また、「想定上の条件として新駅開業を設定することはできない」ともご回答頂いていますが、具体的にいかなる事情や根拠を以て、「適切に考慮」されていると評価できるのでしょうか。</p>
回答	<p>①新駅の開業期待の考慮について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新駅開業について、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ます。 ・具体的には、不動研においては、「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」とのことであり、arecにおいては、「価格形成要因として考慮しているため開業予定を鑑定評価書に記載しており、比準価格の検討において、いずれ駅が開業する予定であることは踏まえて比較している」「将来においても鉄道がなく開業しない場合には、たとえ用途地域が商業地域、容積率400%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（120,000円/㎡）にはならないと史料する（したがって、そのように分析した場合には、地域分析も異なることになり、採用する事例も異なることとなる。）」とのこと。また、大和については、「本件土地につき、新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、価格時点において新駅延伸計画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」「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」るとのことです。 <p>②新駅の開業期待が適切に考慮されていると評価できる根拠について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新駅の開業期待といった要素について鑑定評価を行うに当たってどのように考慮すべきかについて、不動産鑑定評価基準等において具体的な定めは置かれておりませんので、当該要素をどのような形で、どの程度考慮するかは、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ます。 ・この点、不動産鑑定評価は、国家試験に合格し、国土交通省の監督のもと、不動産の鑑定評価を行う唯一の専門家として、良心に従い誠実に不動産の鑑定評価を行う責務を有している不動産鑑定士が、不動産鑑定法を始めとする関係法令や不動産鑑定評価基準等に則り、良心に従い誠実に評価するものであるところ、本件に関わった各不動産鑑定士についても、その旨を宣誓の上で鑑定評価書を作成しており、また、上記①のとおり、各鑑定業者からは新駅の開業期待を適切に評価した旨の回答も得ているところです。 ・これらは、鑑定評価の基準時点における現況を前提とし、また、地域要因の想定上の条件としての設定は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とする不動産鑑定評価基

		準に照らしても妥当であり、本市としても、本件において各鑑定評価書が適切に作成されたものであると考えております。
41	質問	事実証明書甲第24号証の「IRにかかる鑑定評価書概要」について、(2) 評価条件の「対象確定条件」として、「メトロ延伸前の状況で評価している」との記載があります。また(3)には、最寄駅「メトロ中央線コスモスクエア駅」との記載もあります。これらの記載と、甲第23号証の記者レク資料の「新駅開業を想定しての評価」との記載は矛盾しないのでしょうか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・甲第23号証の記者レク資料の「新駅開業を想定しての評価」という記載の趣旨は、夢洲新駅の開業期待が鑑定評価において考慮されていることを意図するものですので、矛盾はないものと考えています。 ・なお、鑑定評価における新駅開業期待の考慮については、回答(65)を参照ください。
42	質問	<p>事実証明書甲第25号証について、「2.「鉄道整備（夢洲駅を含む）」及び「IR負担金」（202.5億円）について」において、「対象確定条件」に提示した基礎的インフラ（コスモスクエア駅から夢洲駅までの鉄道整備及び夢洲駅整備を含む）については、行政側の負担で整備するものです」との記載があります。一方で、質問項番(17)にて、</p> <p>「・新駅の開業については、本市が実施する公共事業とは異なり、本市とは異なる鉄道事業者により実施されるものであり、また、車両運行に係る許認可権限も本市ではなく国交大臣が有するものです。</p> <p>・鑑定評価の基準時点においては、本市が事業の実現性及び合法性を担保することのできなかったため、想定上の条件として設定することはできませんでした。」</p> <p>と回答いただいています。これら双方の記載は矛盾しないのでしょうか。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・事実証明書甲第25号証における当該記載は、鉄道整備のうちのインフラ部に関する記載であり、これは大阪市が公共事業として整備（本市が費用負担）するものになります。 ・この点、質問項番(17)の回答は、上記のような公共事業とは異なり、新駅を実際に開業して運営する事業というのは、鉄道事業法に基づく鉄道事業の許可を受けた鉄道事業者が実施するものであるという趣旨です。 ・また、本件において鉄道事業者（大阪メトロ）が鉄道事業法第3条第1項の規定により同法第2条第3項に規定する第二種鉄道事業の許可を受けたのは令和5年12月22日（当該許可に係る申請日は同年8月25日）であり、鑑定評価の基準時点において、本市が事業の実現性及び合法性を担保することができなかったため、想定上の条件として設定することができなかったものです。 ・よって、双方の記載は矛盾するものではありません。
43	質問	<p>事実証明書甲第24号証の資料について、</p> <p>①請求人は本件請求書19頁にて、「令和元年9月24日、契約管財局が大阪市不動産評価審議会の委員に概要説明を行うための資料として作成した「IRにかかる鑑定評価書概要」において、」との記載があります。上記記載内容は事実でしょうか。当該資料はいつ作成されたのでしょうか。②上記資料の(2) 評価条件の一つとして、「メトロ延伸前の状況で評価している」との記載があります。当該記載は、この間、所属よりご説明いただいている「新駅開業を想定して評価」との説明と矛盾しないのでしょうか。</p>
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・①について、メール23のとおり委員への事前説明に用いた資料となります。大阪港湾局が各社に鑑定評価概要に係る資料作成を依頼したのが、令和元年9月12日以降のため、契約管財局が資

		<p>料を作成したのは同年9月12日から9月24日までの間のいずれかの期間です。</p> <p>・②について、「新駅開業を想定して評価」の趣旨は上記(41)のとおりですので、矛盾するものではありません。なお、鑑定評価における新駅開業期待の考慮については、回答(65)を参照ください。</p>
44	質問	<p>事実証明書甲第24号証の資料について、当該資料には、(2)評価条件の一つとして、「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」との記載があります。記者レクの資料によれば、「IR考慮外」とする条件設定が妥当との鑑定4社の所見を確認されたのは令和元年10月中旬とありますが、令和元年9月24日時点の説明資料に上記記載があるのはなぜでしょうか。</p>
	回答	<p>・事実証明書甲第24号証は、令和元年9月24日の不動産評価審議会委員に対する概要説明をするために作成された資料ですが、経過としては、質問項番(7)に対する回答内容のとおりです。</p> <p>・上記資料は、港湾局が令和元年9月12日に上記資料作成のため鑑定業者に鑑定評価概要にかかる資料作成を依頼し、既に提出済みの被告ら準備書面7別紙(p.29～32)のとおりやりとりを経て、同月19日、港湾局にて各社の回答をとりまとめ、契約管財局に提示した内容がそのまま記載されたものです。</p>
45	質問	<p>事実証明書甲第25号証の資料について、請求人は本件請求書19頁の「18 IR考慮外」の条件設定において、令和元年10月9日に、当該資料を鑑定業者4社に提示した旨の記載があります。上記記載内容は事実でしょうか。当該資料はいつ作成されたものでしょうか。</p>
	回答	<p>・令和元年10月9日に評価の方向性を示した文書(「1.評価条件について」で始まる文書です。同年9月27日に送付した文書を一部修正したものです。)を鑑定業者4社に送付しています。</p> <p>・また、文書の作成日は令和元年10月9日です。</p>
46	質問	<p>事実証明書甲第29号証の諮問第33号議案質疑において、港湾局担当者は「～こちらから提示させていただいた条件がきちんと反映されているか、説明ができるか、～大阪市の事業を行っていくための条件が全て反映されているかという観点で検証している」と発言されています。また、事実証明書甲第36号証の諮問第64号議案質疑においても、港湾局担当者が「ここは価格をまず決めないと前に進まないということで、依頼者側でIRを考慮しないという依頼条件を付している」とも発言されています。一方で、本件監査請求にかかる質問(7)に対して、以下のとおりご回答いただきました。(一部抜粋)</p> <p>【質問内容】既に本市からIR考慮外を条件とした鑑定評価を依頼していたということでしょうか。その事実関係について、教えてください。</p> <p>【回答内容】そもそもIR考慮外は鑑定評価の条件であり、その設定は不動産鑑定士が行うものです。本市が鑑定業者に対し、依頼や指示を行うことができる性質のものではありません。上記質問への回答内容は、二度の不動産評価審議会での説明内容と矛盾しないでしょうか。</p>
	回答	<p>・事実証明書甲第29号証の諮問においては、不動産評価審議会委員の「鑑定書の結果を踏まえて港湾局として独自の検証はされたのか」という質問に対し、検証方法として、港湾局が依頼した内容が反映されているかどうかを確認したことを一般論として説明したものであり、IR考慮外を条件とした鑑定評価を依頼したことを説明したものではありません。</p> <p>・また、事実証明書甲第36号証の「ここは価格をまず決めないと前に進まないということで、依頼者側でIRを考慮しないという依頼条件を付している」という発言の趣旨は、大阪IRの枠組み</p>

		<p>上、RFPにおいて先に賃料を示して公募を実施する必要があるところ、当時の状況等に鑑みればIR考慮外による鑑定評価を行うことしかできず、よってそのような内容の鑑定評価を取ったことを説明したものです。鑑定評価においてIR考慮外という事情をどのように位置付けるかは、不動産鑑定士が判断するものであることに間違いはありません。</p> <p>・よって、本件監査請求にかかる質問項目（7）に対する回答は、二度の不動産評価審議会での説明内容と矛盾するものではありません。</p>
47	質問	<p>事実証明書甲第29号証の諮問第33号議案質疑において、審議会委員より、本件継続賃料について「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。」「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」との意見が見受けられます。こうした指摘、意見について、どのように対応されたのか、具体的にお教えください。</p>
	回答	<p>・別記「土地価格の設定及び賃料改定の枠組について」（※）のとおりです。</p> <p>・なお、審議会委員の意見のような対応が一般論としてあり得ることは否定しませんが、区域認定制度のあり方やIR事業の特性・事情等を踏まえれば、通常よりも高感度の賃料改定基準やIR事業者の出捐・努力による価値の上昇を殊更にIR事業者に転嫁するような賃料改定基準を採用することは、IR事業の長期安定性・継続性を毀損する可能性があるのみならず、IR事業実現を不透明なものとするため適切ではなく、土地価格の設定及び賃料改定の枠組のみならず、IR事業の全体枠組として、現行の賃料改定基準が適切かつ合理的なものと考えています。</p>
48	質問	<p>事実証明書甲第33号証の「不動産鑑定業者の選定について（依頼）」の文書において、</p> <p>①「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」旨の記載があります。当該再鑑定の依頼とは、どのような内容、目的だったのでしょうか。</p> <p>②「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、（中略）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」との記載があります。この記載について、同審議会への諮問が見込める状況と見込めない状況とはどういう状況を指すのでしょうか。どういふ変化があつて今回は見込める状況となったのでしょうか。</p>
	回答	<p>・①について、令和2年度当初の予算外で2千万円以上の鑑定費用を執行することについて大阪港湾局内での説明が必要となり、大阪港湾局からIR推進局に対し、令和3年の2月評審に向けて鑑定評価業務を進めてほしい旨の依頼文書の提出してもらったことが当該文書提出の経緯となります。</p> <p>・②について、当初の段階では、事前に不動産評価審議会事務局（契約管財局）から、IRは日本に前例がないことから委員が議論できないために付議省略となる懸念がある旨を示されており、諮問の可否が不透明な状況にありましたが、結果的に令和元年度に第802回大阪市不動産評価審議会へ本件を諮問することができ、同審議会において審議が行われ答申を得ることができたものです。</p>
49	質問	<p>事実証明書甲第33号証の「不動産鑑定業者の選定について（依頼）」の文書において、再鑑定の依頼業者を、前回鑑定において類似の結果であった3社へ依頼するとされています。なぜ類似の結果であった3社の選定を依頼し、異なる結果であった1社を除外する依頼をされたのでしょうか。</p>
	回答	<p>・選定依頼に係る事実経過としましては、令和元年に取得した各鑑定評価書の価格時点（令和元</p>

	答	<p>年10月31日) から1年以上経過していること等から、大阪港湾局は、令和2年11月20日に大阪港湾局不動産鑑定業者選定委員会に対し、鑑定業者3社(不動研、arec、大和不動産鑑定株式会社(以下「大和不動産鑑定株式会社」について「大和」といいます。))に係る選定依頼を行い、同月30日に同選定委員会から選定結果の通知を受けた後、同年12月17日に鑑定業者3社に依頼を行ったものです。</p> <p>・除外された1社の鑑定結果は他の3社の鑑定結果よりも低額であったため、高い金額での鑑定結果であった3社に依頼したものです。</p>
	質問	<p>大阪港湾局不動産鑑定業者選定委員会の選定結果の後、再鑑定について3社へ依頼されていますが、本件IR用地の再鑑定にあたり、いかなる前提条件、依頼条件とされたでしょうか。</p> <p>①各社への依頼内容をお教えてください。</p> <p>②また、当該依頼は誰から誰へ、いかなる方法で行われたのでしょうか。</p>
50	回答	<p>・①について、別添22「鑑定評価依頼書(令和2年12月17日付け)(arec)」「鑑定評価依頼書(令和2年12月17日付け)(大和)」「鑑定評価依頼書(令和2年12月17日付け)(不動研)」の「4 鑑定評価によって求めるべき価格等」及び「5 その他の依頼条件」のとおりです。</p> <p>・②について、大阪港湾局が鑑定業者3者に郵送又は対面にて、依頼書及び概要書を送付しました。</p>
	質問	<p>本件IR用地の不動産鑑定にかかる以前の住民監査請求(R5.1.16受付分)における調査の中で、複数業者へ鑑定依頼した経過について、大阪港湾局から「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。」との回答がありました。この、本件IR用地の不動産鑑定(第1鑑定、第2鑑定)をともに複数業者へ依頼した件について、契約管財局との間でどのような相談をされて、複数業者へ依頼することとなったのでしょうか。また、第1鑑定は4社へ、第2鑑定は3社へ、それぞれ依頼されていますが、具体的な依頼業者数についても契約管財局と相談等をされたのでしょうか。その場合、どのような相談をされて、4社、3社へ依頼することとなったのでしょうか。</p>
79	回答	<p>①第1鑑定について</p> <p>・以前の住民監査請求(R5.1.16受付分)における調査の中でのお答えしたとおり、IRという大規模かつ前例がない大事業であることなどから、不動産評価審議会への諮問の可否、不動産評価審議会に諮問できない場合に価格の妥当性を担保する方法等について契約管財局に相談したところ、大手の鑑定業者から複数の評価を受けることにより価格の妥当性を対外的に担保できるという助言を受け、具体的な依頼業者数についても相談をしました。上記の相談結果を踏まえ、当局で検討し、港湾局業者選定委員会での審議を経て、4社に依頼することとなりました。</p> <p>②第2鑑定について</p> <p>・第1鑑定の際の考え方を基に当局で検討を進めたものであり、複数業者への依頼や依頼業者数について契約管財局への相談は行っていません。</p>
80	質問	<p>第1鑑定、第2鑑定ともに、複数の鑑定業者へ不動産鑑定を依頼されていますが、複数業者へ鑑定を依頼する場合における事務取扱いについて、参考とされたマニュアル等がありますでしょうか</p>

	<p>か。</p> <p>・複数業者へ鑑定を依頼する場合における事務取扱いについて、参考とするマニュアルはありません。</p> <p>・なお、本件において複数の鑑定業者に不動産鑑定評価を依頼したのは、上記(79)①で回答したとおり、IRという大規模かつ前例がない大事業であることなどから、不動産評価審議会への諮問の可否、不動産評価審議会に諮問できない場合に価格の妥当性を担保する方法等について契約管財局に相談したところ、大手の鑑定業者から複数の評価を受けることにより価格の妥当性を対外的に担保できるという助言を受け、具体的な依頼業者数についても相談をし、その相談結果を踏まえ、当局で検討し、港湾局業者選定委員会での審議を経て、複数業者へ鑑定を依頼したものです。</p>
75	<p>IR考慮外条件の設定に関して、係争中の住民訴訟の準備書面等において、</p> <p>・国内でIR事業は前例がなく市場形成もなされておらず、価格時点において、必要な法整備すら併行検討中という状況にあった。</p> <p>・価格時点当時、大阪IRについて、具体性・実質性を有した事業内容等の事業計画は存在すらしておらず、国の認定等、事業の実現可能性も不確実な状況にあった。</p> <p>・価格時点(令和元年10月31日/令和3年2月28日)における本件土地の現況や大阪IRの計画の状況に鑑みれば、本件各鑑定評価書の作成にあたって、実現性や妥当性等といった観点に照らすと、IRを不動産鑑定評価の判断の基礎とはなし得ず、判断の基礎とすべきでもないものであり、IRを考慮しなかったことは当然かつ相当である、</p> <p>といった旨の主張をされています。</p> <p>価格時点において、最有効使用を「大規模複合型商業施設」等とされた本件不動産鑑定の結果を妥当とされた(当該鑑定結果の賃料を本件借地権設定契約の賃料として採用された)のは、どのような判断からでしょうか。IRがどのようなものか具体的には分からないが、高層ホテル等ではなくて、ショッピングセンターのような大規模複合商業施設であることは分かっていたということでしょうか。その理由もお教えてください。</p>
	<p>・港湾局は複数の不動産鑑定業者に鑑定評価の依頼を行いました。各鑑定評価書においては、日本国内においてカジノを中心とした様々な用途で構成されるIR施設は存在せず、不動産市場も形成されておらず、また、これまで前例のない日本型IRの施設の規模、集積度等の状態、IR施設への実際の集客状況や利用状況、IR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く、更に、関連法令の具体的な運用基準等も明らかでない一方、本件土地の立地や面積(49万㎡という極めて広大な土地全体を一体として利用することを前提とする評価であることを含む。)、開発状況や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が設定されていることから、鑑定評価の結果について合理的であると判断したものです。</p> <p>・なお、土地を新たに貸し付ける場合の新規貸付料は、普通財産貸付料算定基準に係る運用指針に記載のとおり、「原則として不動産鑑定評価書を徴取し、その鑑定評価額とする。」とし、さらに「この場合、財産規則第12条の2の規定に基づき、原則として不動産評価審議会への諮問が必要である」とされているところ、IR用地の土地価格についても、平成31年4月24日の大阪市戦略会議において、複数の不動産鑑定業者による鑑定評価を実施し、大阪市不動産評価審議会への</p>

	諮問を経ることとされたものです。
--	------------------

※別記「土地価格の設定及び賃料改定の枠組について」（項番 47 関係）

1. 区域認定制度について

- (1) カジノ事業を含む IR 事業は、カジノ事業の収益を活用して、IR 区域の整備を推進することにより、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現し、観光及び地域経済の振興に寄与するとともに、財政の改善に資するという公益目的の実現のために、特別に認められるものであることから、IR 整備法では、IR 区域の整備の推進に関する施策を策定し、及び実施することを国と関係地方公共団体の責務とした上で、IR 事業の公益性を確保するために必要な枠組として、区域認定制度（基本方針への適合、厳正な審査、上限数、毎年度の事業評価、認定の更新・変更制度等の枠組）や厳格なカジノ規制等が定められています。
- (2) すなわち、まず、区域認定を受けようとする都道府県等は、選定された民間事業者と共同し、基本方針及び実施方針に即し、IR 整備法第 9 条第 2 項各号に掲げる事項として、施設計画（IR 施設の種類、機能及び規模等）、IR 区域の土地使用権限、IR 施設の維持管理・設備投資計画、収支計画、資金計画等をその内容とする事業基本計画（同項第 4 号）、需要予測、投資額、経済的社会的効果等の見込み（同項第 8 号）等を記載した区域整備計画を策定し、国土交通省令等に定める書類を添付した上で、国土交通大臣（以下「国交大臣」といいます。）への認定の申請を行うこととされています（同法第 9 条第 1 項～第 4 項）。また、都道府県等は、認定申請に先立って、立地市町村等及び公安委員会との協議や議会の議決等の経路を経ることが義務付けられています（同法第 9 条第 5 項～第 9 項ほか）。
- (3) この認定の申請について、国交大臣は、基本方針に定める区域整備計画の認定審査の基準（以下「認定審査基準」といいます。）に基づき、区域整備計画を審査することとなりますが、都道府県等及び民間事業者は、審査基準として定められた要求基準（認定を受ける前提として、必ず適合しなければならない基準）に適合した上で、評価基準（3 という上限の範囲内で、優れた計画を認定するための基準）に基づき十分な評価が得られた場合にのみ、区域認定を得ることができることとなっており、認定を受け得る上限数は 3 とされています。
- (4) 認定を受けた後も、認定都道府県等は、毎年度、認定を受けた区域整備計画（以下「認定区域整備計画」といいます。）の実施状況を国交大臣に報告し、その評価を受け（IR 整備法第 37 条）、また、区域整備計画の認定の有効期間（以下「認定期間」といいます。）は、最初の認定期間は「認定の日から起算して 10 年」（同法第 10 条第 1 項）、更新時の認定期間は「従前の区域整備計画の認定の有効期間の満了の日の翌日から起算して 5 年」（同法第 10 条第 6 項）と定められ、前記（2）のような認定申請に必要な手続等は、認定区域整備計画を更新又は変更（軽微な変更該当する場合は除く。）する場合にも、同様に適用されることが定められています（同法第 10 条、第 11 条）。

2. 大阪 IR の政策的意義の重要性

- (1) 大阪府及び大阪市（以下「大阪府・市」といいます。）は、IR 整備法の目的（IR 整備法第 1 条）や日本型 IR の意義及び目標（基本方針（p 1～2））を踏まえ、大阪 IR 実現の政策的意義（実施方針（p 1～2））のとおり、大阪・夢洲における世界最高水準の成長型 IR の実現を図ることで、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、もって我が国全体の観光及び経済振興の起爆となることをめざすこととし、かかる政策目標のもと、大阪 IR に関する各種取組を進めてきたところです。
- (2) そして、区域整備計画において、大阪 IR 株式会社（以下「SPC」といいます。）は、1 兆円を超える極めて大規模な投資と超高層建築物を含む大規模な施設群の整備を含む IR 事業の実施を予定しており、かかる事業内容は大規模かつ長期になるとともに、国内外から毎年約 2,000 万人の来訪者が訪れる国際観光拠点の

核となる大規模集客施設として、それ自体がもたらす大阪府・市への多大な財政収入はもとより、大阪経済の成長や経済波及効果を含め大阪・関西圏に多大な波及効果をもたらし、夢洲の国際観光拠点形成、大阪臨海部のまちづくりの推進、大阪全体の都市魅力と国際競争力の向上等に寄与するものであり、その実現によって、極めて大きな事業効果を見込んでいるところです。

3. 安定的で継続的な IR の運営が必須であること

(1) 投資計画等に関する認定審査基準等について

ア 基本方針においては、日本型 IR について、民間の活力等を生かして IR 施設の設置運営を行うことによって、国際競争力の高い魅力ある滞在型観光を実現することが日本型 IR の意義であるところ、これが十分に発揮されるためには、国だけではなく、都道府県等をはじめとする地域の関係者及び IR 事業者が日本型 IR の意義を理解し、及び共有した上で、観光や地域経済の振興、財政の改善への貢献を図る観点から、長期間にわたって、安定的で継続的な IR の運営が確保されること、民間事業者の活力と創意工夫が生かされるとともに、カジノ事業の収益の適切な公益還元の見地から、カジノ事業の収益を活用した IR 施設の整備その他 IR 事業の事業内容の向上や、都道府県等が行う認定区域整備計画に関する施策への協力が図られること等が極めて重要な前提条件である旨が定められています（基本方針（p 2～3））。

イ また、前記 1（3）の認定審査基準について、賃料を重要かつ基本的な前提条件・要素の一部とする投資計画、収支計画及び資金計画（以下「投資計画等」といいます。）に関するものとして、基本方針では、資金調達の見込みを明らかにすること、IR 施設を確実に設置できる根拠について妥当性が認められること、IR 事業が継続的に行われると認められること、財務面からみて安定的であること、長期的に事業を継続できること等が認定審査基準として定められる等（基本方針（p 29～35））、IR 区域の整備に当たっては、資金調達や収支面から事業の実現性及び長期的な継続性を確保していくことが求められています。

ウ また、告示において、区域整備計画に「収支計画及び資金計画（設置運営事業等を行うために必要な資金の総額、内訳及び調達方法を含む。）」を記載するとともに（告示第 4 条第 9 号）、予定貸借対照表、予定損益計算書及び予定キャッシュ・フロー計算書（以下「予定財務諸表」といいます。）、これら書類の根拠を記載した書類（資金調達の条件を記載した書類を含む。）並びに資金調達の確実性を裏付ける客観的な資料（告示第 11 条第 12～16 号）を添付書類として提出することが定められ、認定申請手引においては、告示に定める予定財務諸表の様式が示され、土地取得費用（購入の場合）や借地料（賃借の場合）の具体的な数値の記載が求められています。

(2) ファイナンスについて

ア 大阪 IR は、新たな法制度下における国内初の IR 事業であり、かつ、IR 整備法に定める要件を満たすため、極めて大規模な投資が必要になることが見込まれることから、IR 事業に参画する民間事業者においては、既存市場が存在しない日本での投資において、需要相場の的確な把握はもとより、市場性・収益性及び投資判断について、極めて慎重かつ難易度の高いリスクプロファイル等を行う必要があり、適正な投資回収水準を前提とした長期の事業収支を計画し、これが実現性・確実性の高い計画であると判断した上で、最終的な投資額や事業参画の決定がなされることとなります。

イ また、極めて大規模な資金調達を実現するためには、金融機関からの融資が不可欠であり、借入額も極めて多額にのぼるところ、大阪 IR においては、複数の金融機関からのプロジェクトファイナンスでの借入が見込まれていたところです。プロジェクトファイナンスとは、特定プロジェクト（事業）に対する融資であって、その返済原資を、当該プロジェクトから生み出される収益・キャッシュフローと当該プロジェクト資産に限定する金融手法であり、返済原資がプロジェクト収益等に限定されるため、融資金融機関は、返済原資を安定的に確保できる事業となっているか、長期の事業収支の妥当性・確実性や、

事業の想定需要・採算性や事業リスクについて、厳しい審査を行い、収支リスクに問題・懸念がないことを確認した上、コミットメントレターの発行や融資実行を行うこととなります。

(3) 大阪市が得る収入・事業効果について

ア 大阪 IR では、大阪市において、本件事業用定期借地権設定契約に基づき、本件土地の賃料として年額 25.3 億円（事業期間全体で約 810 億円）の収入が見込まれています。

イ これは、大阪市が土地所有者であることから得られるものですが、IR の実現によって得られる大阪市の収入は、土地所有者としての賃料収入だけではなく、IR 整備法に基づく納付金・入場料として年間約 530 億円（事業期間全体で約 1.4 兆円）、税金として年間約 90 億円（事業期間全体で約 2,430 億円）、SPC が支払うインフラ整備費用として 202.5 億円の収入が見込まれるほか、前記 2 で大阪 IR の政策的意義として掲げるとおり、経済波及・雇用創出効果や様々な産業への波及効果、都市魅力と国際競争の向上など、大阪市全体への有形無形の極めて大きな事業効果を見込んでいるところです。また、IR の実現及び長期の安定的・継続的な IR 事業の実施は、夢洲における IR を核とした国際観光拠点の実現、臨海地域の活性化、夢洲 2 期・3 期の土地売却等促進、万博後の鉄道運賃収入への貢献など、土地所有者ないし埋立事業者の立場からしても、賃料以外に多大な事業効果を得るものとなります。

そして、かような大阪市全体への極めて大きな有形無形の事業効果こそが、立地市町村及び土地所有者の立場にある大阪市として、IR を共同推進する直接的な意義であり、それによって、前記 2 のような大阪 IR の政策目的の実現にも資するものとなるわけです。

ウ しかるに、本件土地を貸し付けるという観点のみからすれば、事情・状況の変化に応じて、経済情勢の変動以外の要素を加味した賃料改定基準の採用を検討する余地は認め得るとしても、IR にあつては、賃料収入を第一に希求することよりも、前記で述べたとおり、IR を確実に実現し、事業を長期に安定・継続させること、国際競争力を確保すること等によって、前述のような有形無形の事業効果の獲得を実現・維持することが重要と考えられます。

4. 国際競争的観点が必要であること

(1) 市場規模が限られる VIP 顧客や外国人旅行者の集客など、大阪 IR は、上限数を 3 とする国内他地域の IR のみならず、周辺諸国の IR との間でも競争下にあることから、平成 31 年 4 月 24 日大阪市戦略会議資料（p 6）にも記載するとおり、「大阪 IR がめざす世界最高水準の成長型 IR を長期にわたって継続的かつ安定的に実施し、IR 立地による効果を最大限高めるためには、土地価格ではなく、国際競争力の高い魅力ある事業計画に注力させ、その中で最も優れた提案を採用」することにより、国際競争力のある IR 実現が求められるところです。

(2) また、前記のような周辺諸国の IR との競争に加え、カジノ事業を含む IR は規制産業として、日本のみならず、世界的に見ても、ライセンスが交付される民間事業者や地域の数は限定的で、政府や自治体が公募・入札によって、IR 事業者を選定するケースが多く、IR に知見・実績のある優れた IR 事業者の事業参画を得ること自体が国際競争下にあるところ、RFP の実施当時も含め、諸外国において新規に IR の誘致・公募手続が進行又は予定されている状況を踏まえれば、IR 事業の枠組そのものにつき、国際競争力を確保することが求められるところです。

(3) しかるところ、土地価格の設定や賃料改定の枠組については、このような観点からも、区域認定制度の在り方や IR 事業の特性・事情等を踏まえて、合理的で適切な事業枠組・投資環境となるよう検討・構築することが求められます。そして、例えば、わが国の IR 制度がベンチマークとするシンガポールにおいても、土地価格は前提条件として提示され、価格競争は行われておらず、土地の賃貸借期間（60 年）における賃料改定も行われない枠組となっており、そうした、国内のみならず国際的な競争環境を適切に踏まえることも

重要となってきます。また、かような国際競争力の確保という観点も、国における日本型 IR の制度構築に当たっても重要な前提・考慮要素となっているものです。

5. 賃料改定による二重負担回避の観点

- (1) 商業地として未開発の夢洲において、IR事業者が本件土地を賃貸借の上、極めて大規模な投資を行うことで、その周辺地価は一定上昇するものと見込まれますが、かかる地価上昇は、IR事業者の出捐・努力による価値の上昇を多分に含むものです。
- (2) したがって、かかる地価上昇を、賃料改定によって IR 事業者に移譲することとした場合、IR 事業者は二重の負担を負うことになることから、賃料改定の枠組を検討する上では、かかる観点も考慮しておく必要があります。

6. 大阪 IR の土地価格の設定及び賃料改定の枠組について

- (1) 上記のとおり、IRにおいては、確実な IR 実現や IR 事業の安定性・継続性の確保が極めて重要な要請とされていること（政策的観点、収益獲得の観点、ファイナンスの観点等）、それらについては区域認定制度の下で厳格にチェックされること、大阪 IR の政策的意義に鑑みれば安定性・継続性の必要性は一層大きいこと、そのためには、国際的な競争環境の考慮も必要であること、事業者における二重負担も可及的に回避する必要があること等、IR 事業の特性等の諸点を総合的に踏まえるに、極めて大規模な投資を伴う IR を確実に誘致・実現し（参画事業者を得ること、国際競争力の高い魅力ある事業計画の提案を得ることを含みます。）、また、適正・的確な投資計画等を見込んだ上、長期間にわたる安定的で継続的な IR 事業の実施を図る（この点は、日本型 IR の意義・目標を達成する上で、基本方針においても重要とされています。）ためには、事業全体の枠組として、大阪府・市及び民間事業者のいずれもコントロールできない経済変動・需要リスク等は民間事業者が負うものとしつつも、リスクをコントロールすることが可能な要素（賃料等）については、その変動リスクを低減できる枠組とすることが、必要かつ合理的な対応であると考えられます。
- (2) そのため、大阪府は、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、②RFC、RFP、区域整備計画の作成及び本件事業用定期借地権設定契約の各段階を通じ一貫した考え方にに基づき設定すること、③RFP 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、④RFP 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、大阪 IR の土地価格の設定枠組を決定したものです。また、同様の観点から、賃料改定については、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、上記のとおり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年毎の賃料改定としているものです。
- (3) なお、この考え方は、平成31年4月24日大阪市戦略会議の会議資料（p6）において、「大阪 IR がめざす世界最高水準の成長型 IR を長期にわたって継続かつ安定的に実施し、IR 立地による効果を最大限高めるためには、土地価格ではなく、国際競争力の高い魅力ある事業計画に注力させ、その中で最も優れた提案を採用する必要」と記載するとおり、大阪 IR の土地価格の設定枠組（回答(28)、準備書面9・第1.2（p10～13））を検討・決定するに際しての、基本的な前提となっています。

ウ 契約上の賃料及びその改定について

No.	質問及び回答内容
-----	----------

	<p>本件借地権設定契約の賃料（428円/㎡・月）について、</p> <p>①R元. 11. 13の不動産評価審議会への諮問後、11. 19の大阪市戦略会議を経て、RFPを実施されています。</p> <p>②また、時点修正として、2回目の不動産鑑定を行い、R3. 3. 10の不動産評価審議会への諮問後、3. 19に実施方針を確定・公表し、本件募集要項を公表されています。</p> <p>上記①の時点において、IR考慮外としての鑑定評価（第1鑑定）に基づく不動産評価審議会への諮問額（賃料額）を、11. 19の戦略会議に諮るにあたり、本件IR用地の賃料としてそのまま同額で採用することを、大阪港湾局内でどのような検討、プロセスを経て、大阪港湾局として、いつ、どのように意思決定されたのかお教えください。また、上記②の時点においても、IR考慮外としての鑑定評価（第2鑑定）に基づく不動産評価審議会への諮問額（賃料額）も含めて、3. 19に実施方針を確定し募集要項を公表されていますが、本件IR用地の賃料として、上記諮問額をそのまま同額で採用することを、大阪港湾局内でどのような検討、プロセスを経て、いつ、どのように意思決定されたのかお教えください。</p>
76	<p>・①及び②については、平成31年戦略会議資料をもとに、IR事業を実施する民間事業者の選定に関する考え方が決定されています。</p> <p>・具体的には、平成31年戦略会議資料の「4 事業者選定の考え方」の「① 公募型プロポーザルを実施」にも記載されているとおり、RFPにおいては、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、前提条件として提示されています。</p> <p>・その上で、IR用地の土地価格については、平成31年戦略会議資料の「4 事業者選定の考え方」の「② 一貫した考え方に基づく土地価格の設定」にも記載されているとおり、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、大阪市不動産評価審議会への諮問を経ることとされました。</p> <p>・このように、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ます。大阪港湾局は、この基本的な考え方に基づき、大阪市不動産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す。</p>
77	<p>本市ホームページに掲載の、大阪市大規模事業リスク管理会議の開催経過からは、夢洲土地造成事業（本事業を含む大阪港埋立事業について）に関して、平成30年1月19日以降、複数回、当該会議が開催されています。</p> <p>本件借地権設定契約における、本件IR用地の賃料（428円/㎡・月）について、当該リスク管理会議にて説明、協議されたことがあったのでしょうか。あった場合には、いつ、どのような内容にて協議され、どのような結果であったのか等をお教えください。</p>
	<p>・大阪市大規模事業リスク管理会議は、本市が行う大規模事業の実施にあたり、本市財政に重大な負担を生じさせないよう、事業所管所属による自律的な管理に加えて、統括的なリスク管理の強化を図るため、外部の有識者の意見又は助言を求めることを目的として、開催しているものです。</p> <p>・令和3年12月8日開催の第8回及び令和5年9月6日開催の第12回大阪市大規模事業リスク管</p>

	<p>理会議において、夢洲土地造成事業のリスク管理の取組状況について取り上げられ（令和3年度議事次第、令和5年度議事次第、大阪港埋立事業長期収支の前提条件の一つとして、本件IR用地の賃料を428円/㎡・月（令和3年度説明資料10頁、令和5年度資料3・6頁）とし、この賃料を設定した際の収支シミュレーションを基に説明を行い、当会議で議論が行われており、本件IR用地の賃料について異論等は出ておりません（令和3年度議事要旨、令和5年度議事要旨）。</p>
質 問	<p>事実証明書乙第208号証の事業用定期借地権設定契約第7条によれば、本件IR用地の賃料の改定について、</p> <p>改定後の賃料＝（a）改定前の直近の賃料×（b）スライド率</p> <p>（b）スライド率＝（名目GDP変動率＋大阪市消費者物価指数（総合）変動率/2</p> <p>との記載があります。</p> <p>①上記計算式は、具体にはどのような内容、意味合いを示すものなのでしょうか。現行の賃料と比較して、どのような点が考慮、反映されるのでしょうか。</p> <p>②また、本件請求書によれば、現在の賃料（月額428円/㎡）は、IR用地としては評価されておらず、また最寄駅もメトロ中央線コスモスクエア駅として評価されているとのこと。他方、報道発表等によれば令和7年1月には、本件IR用地に新駅「夢洲駅」が開業し、2030年秋には大阪IRの開業を目指すとのことですが、上記賃料改定の計算式の適用により、本件土地をIR用地としての評価とし、最寄駅も「夢洲駅」として、評価し直すことができるのでしょうか。</p>
51 回 答	<p>①賃料改定の計算式について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本件事業用定期借地権設定契約第7条第3項に定める賃料改定の計算式（以下「本件賃料改定計算式」といいます。）は、「普通財産貸付料算定基準に係る運用指針」に記載のとおり、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（別添10「不動産鑑定評価基準」p35参照）に準じた計算式であり、経済情勢の変化に即応した変動分を変動率として、「名目GDP」と「大阪市消費者物価指数（総合）」の変動率の平均値を現行賃料に反映するもので、大阪市における普通財産貸付にあたっての継続賃料の一般的な考え方になります。 <p>②新駅開業による評価の反映について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・本件賃料改定計算式は、継続賃料（不動産の賃貸借等の継続に係る特定の当事者間において成立するであろう経済価値を適正に表示する賃料）を求める場合の計算式となります。 ・他方、ご質問にある「本件土地をIR用地としての評価とし、最寄駅も「夢洲駅」として、評価しなおすこと」は、前提となる鑑定評価条件を変更することになるため、新たな鑑定評価により新規賃料（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）を求めることを意味しています。 ・したがって、本件賃料改定計算式を適用しても、ご質問の「IR用地としての評価」や「最寄駅を夢洲駅とした評価」を反映するものにはなりません。 ・なお、「最寄駅を夢洲駅とした評価」につき、当該条件変更による地価上昇部分のみを切り出すことはそもそも困難ですし、SPCは大阪市が実施する公共インフラ整備に要する費用の一部として202億5000万円を負担するとともに、本件土地の引渡し後も、一定期間は道路インフラが未整備の状況で本件土地を利用することにもなる等、諸般事情や状況変化等を勘案しながら、独自の継

		<p>続賃料の算定方法を生み出すことは容易ではなく、他方、回答(65)のとおり、本件土地の賃料は、不動産鑑定評価の算定過程において、新駅が整備される高い期待値を反映した評価にもなっており、また、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が不相当であるとは到底考えられませんし、IR全体の枠組としては、むしろ適切かつ合理的なものと考えています。</p>
	質問	<p>事実証明書の乙第208号証の、事業用定期借地権設定契約第7条第3項において、「甲は、改定検証日において、賃料の金額の相当性について本件土地の路線価等を踏まえて検証するものとし、その検証により賃料の改定を行う必要があると判断した場合には、以下の計算式により賃料を改定することができる。」と規定されています。当該規定について、</p> <p>①改定検証日とは、何を意味するのでしょうか。いつを指すのかお教えてください。</p> <p>②その検証により賃料の改定を行う必要があると判断した場合とは、どのような場合でしょうか。具体的にどのような場合に改定を行い、どのような場合には改定を行わないのでしょうか。</p>
73	回答	<p>①改定検証日について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・改定検証日とは、本件事業用定期借地権設定契約・別紙3定義集(11)(事実証明書乙第208号証p66)に規定するとおり、下記の意味を有します。 ※「本件事業用定期借地権設定契約」別紙3 定義集 (11)「改定検証日」とは、当初の区域認定日(同日を含まない。)以降、賃貸借期間の満了日(同日を含まない。)までに到来する5年ごとの各応当日をいう。 <p>②現行貸付料の検証について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・全市的な取扱と同様であり、「普通財産貸付料算定基準に係る運用指針」(p2～3)に示された下記の考え方(但し、検証期間の考え方は回答(74)のとおりです。)に沿って運用することとなります。 <p>○現行貸付料の検証</p> <p>貸付料の改定を請求するか否かの検討を行うにあたり、経済事情の変動等を考慮した上で、現行貸付料がどのような水準にあるのか検証を行う必要がある。その検証を少なくとも3年毎に行うこと(「1 新規貸付料」のただし書きの規定による場合を除く。)を規定している。この場合の検証方法として、当該不動産が接する道路に付設されている相続税路線価(相続税路線価が付設されていない場合は固定資産税路線価)及び大阪市消費者物価指数(総合)を基準に判断することとし、相続税路線価(固定資産税路線価)(※1)比が20%を上回り、かつ大阪市消費者物価指数(総合)(※2)変動率が2%を上回る場合(一方の変動率がプラス、もう一方の変動率がマイナスの場合を除く。)は貸付料の改定を請求することとする。</p> <p>なお、上記検証方法は本市としての画一的な取扱いを定めたものであるが、その検証を経ずに不動産鑑定士から継続貸付料についての意見等を徴取した場合は、その算出過程において専門家による検証が行われているため、本市として検証を行ったものとして取り扱うこととする。</p> <p>(※1) 直近合意貸付料の適用始期及び今回算定する貸付料の適用始期前日の前年の相続税路線価(固定資産税路線価)とする。</p> <p>(※2) 直近合意貸付料の適用始期及び今回算定する貸付料の適用始期前日のそれぞれ6か月前の大阪市消費者物価指数(総合/月別指数)とする。</p>
74	質	<p>契約管財局作成の普通財産貸付料算定基準によれば、継続貸付料について、原則的には、「経済</p>

問	<p>事情の変動等を考慮して、現行貸付料の検証を少なくとも3年毎に行うこととする」と規定されています。他方、本件借地権設定契約に関して、戦略会議等の資料によれば、賃料改定を5年ごとに実施する旨説明されています。本件借地権設定契約における賃料検証、改定のタイミングを5年毎とされた理由をお教えてください。また、それはどのように意思決定されたのでしょうか。</p>
回答	<p>①賃料検証・改定のタイミングについて</p> <ul style="list-style-type: none"> ・回答(47)①のとおり、IR整備法において、区域整備計画の認定の有効期間について、最初の認定期間は「認定の日から起算して10年」(同法第10条第1項)、更新時の認定期間は「従前の区域整備計画の認定の有効期間の満了の日から起算して5年」(同法第10条第6項)と定められ、当該認定期間における賃料を含めた収支計画そのものが国交大臣の認定対象となっていることから、賃料検証・改定のタイミングについては、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年毎の賃料改定としているものです。 <p>②賃料改定枠組の決定について</p> <ul style="list-style-type: none"> ・賃料改定の枠組については、令和元年12月に実施したRFPに先立ち、令和元年11月19日大阪市戦略会議において方針決定しています。 ・また、当該方針を反映した最終的な本件事業用定期借地権設定契約の内容については、IR関連協定等の締結に先立ち、令和5年9月5日大阪市戦略会議において決定しています。
81 質問	<p>事実証明書の甲第26号証にある「IR事業予定地の価格諮問について」に関して、R元.9.24の事前説明時に審議会委員からの【意見】に、「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IR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」とあります。</p> <p>審議会委員からの上記意見を受けて、監査対象所属として、</p> <p>①「契約を巻き直すスキーム」等について具体的に検討や対応をされたのでしょうか。検討された場合には、その具体的な内容をお教えてください。また、その検討結果が、本件借地権設定契約のどこに、どのように反映されているのかお教えてください。</p> <p>②(まだ検討されていない場合)今後、検討される予定があるのでしょうか。検討予定の場合は、いつ、どのような検討をされる予定なのでしょうか。</p> <p>③また、今後も検討されないという場合には、その理由をお教えてください。</p>
回答	<p>・回答(47)で述べたとおりです。</p>
82 質問	<p>R元.11.13開催の不動産評価審議会(諮問第33号議案質疑)において、審議会委員からは、「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。」といった発言がありました。</p> <p>これらの発言を受けて、監査対象所属として、</p>

	<p>①適切に増額請求できる準備や検討等をされたのでしょうか。検討された場合には、その具体的な内容をお教えてください。また、その検討結果が、本件借地権設定契約のどこに、どのように反映されているのかお教えてください。</p> <p>②（まだ検討されていない場合）今後、検討される予定があるのでしょうか。検討予定の場合は、いつ、どのような検討をされる予定なのか、具体的にお教えてください。</p> <p>③また、増額請求されないという場合には、その理由をお教えてください。</p>
回答	<p>・回答（47）で述べたとおりです。</p>

エ その他

No.	質問及び回答内容	
18	質問	<p>新聞報道等によれば、本件IR用地の土地の引渡し、令和6年10月1日に実施されたとのことですが、引渡しの時期、内容（範囲）等についてお教えてください。本件請求書には、月額2億1,073万589円と記載がありますが、10月以降、実際に上記賃料が発生するのでしょうか。引渡しに伴い、10月以降の賃料がいくらになるのでしょうか。</p>
	回答	<p>・大阪市及び大阪SPCとの間で、令和6年9月30日付けで「土地引渡しに関する合意書」を締結し、これに基づき、同年10月1日に、本件土地の一部（全体約49haのうち約46ha。以下「令和6年10月1日引渡範囲」といいます。）を大阪SPCに引き渡しました。・令和6年10月1日引渡範囲が本件土地の一部であること、また、本件土地課題対策に係る工事（以下「本件土地課題対策工事」といいます。）のために使用ができなくなった範囲・期間等は大阪SPCは賃料の支払い義務を負わないこととしていることから、令和6年10月以降の賃料は、本件事業用定期借地権設定契約に定める月額2億1,073万589円の一部となります。</p> <p>・なお、令和7年度の具体的な賃料額は、本件土地課題対策工事の状況（本件土地課題対策工事での使用範囲等）を踏まえ、令和7年3月頃に確定させる予定です。</p>
19	質問	<p>IR用地の鑑定評価に関する一昨年度の住民監査請求案件の監査結果（R5. 3. 15付大監第51号）のうち、勧告すべきとする見解において、不動産鑑定評価において最有効使用とされた大規模複合商業施設とIR事業施設では、収益力等に大きな差があると考えられることから、大規模複合商業施設を最有効使用とする正常賃料とIR事業施設を想定した場合との賃料の違いについて、検証、検討することに言及しています。この監査結果の見解を受けた後、対象所属においてどのような検討等がなされたのでしょうか。検討等がなされていない場合は、その理由等についてもご教示ください。</p>
	回答	<p>・「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とされており、各鑑定評価書において、日本国内においてカジノを中心とした様々な用途で構成されるIR施設は存在せず、不動産市場も形成されておらず、また、これまで前例のない日本型IRの施設の規模、集積度等の状態、IR施設への実際の集客状況や利用状況、IR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く、更に、関連法令の具体的な運用基準等も明らかでない一方、本件土地の立地や面積、開発状況や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したことは合理的なものと考えています。</p>

		<p>・また、令和元年12月に実施したRFPにおいて、事業計画の重要かつ基本的な前提条件として、本件賃料を含め事業条件を提示することとし、また、かかる事業条件を前提に提案を受け、それを基本として大阪SPCと共同して本件区域整備計画を作成し、国土交通大臣の認定を受けるとともに、本件事業用定期借地権設定契約を締結することとしたもので、かかる一連の枠組みは、IR関連法令等に定まる区域認定制度のあり方を踏まえれば、いたって相当なものです。</p>
20	質問	<p>IR用地の鑑定評価に関する一昨年度の住民監査請求案件の監査結果（R5. 3. 15付大監第51号）のうち、勧告すべきとする見解において、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いることから、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る旨言及しています。この監査結果の見解を受け、その後、新駅開業後の賃料設定に関して、何らかの検討等がなされたのか、ご教示ください。検討等がなされていない場合、その理由等についても、あわせてご教示ください。</p>
	回答	<p>・各鑑定評価書において価格時点における新駅開業の効果は適切に判断されたと考えています。</p> <p>・また、令和元年12月に実施したRFPにおいて、事業計画の重要かつ基本的な前提条件として、本件賃料を含め事業条件を提示することとし、また、かかる事業条件を前提に提案を受け、それを基本として大阪SPCと共同して本件区域整備計画を作成し、国土交通大臣の認定を受けるとともに、本件事業用定期借地権設定契約を締結することとしたもので、かかる一連の枠組みは、IR関連法令等に定まる区域認定制度のあり方を踏まえれば、いたって相当なものです。</p>
	質問	<p>前回の住民監査請求（R5. 1. 16受付分）の際の説明等によれば、価格時点において、新駅（夢洲駅）ができることが確実とは言えなかったため、最寄駅はあくまで「コスモスクエア駅」として評価しているとのことでした。一方で、当該夢洲駅については、令和7年1月に開業することが報道発表もされており、現時点では確実なものとなっています。この間の二度の不動産鑑定の際には、新駅の開業が不確実であったとしても、来年1月には実際に開業することとなっている中で、夢洲駅が存在しない前提で評価された賃料を、今後35年近くもの長期間、継続することが適切とご認識でしょうか。それとも、今後、最寄駅を「夢洲駅」と変更し、改めて鑑定評価を行った上で賃料改定を行う予定があるのでしょうか。</p>
67	質問	
	回答	<p>・本件各鑑定評価書において、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駅はコスモスクエア駅としているものの、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います。</p> <p>・また、本件賃料改定については、別記「土地価格の設定及び賃料改定の枠組について」のとおり、賃料検証・改定のタイミングは、区域整備計画の認定期間と整合させ、当初の認定期間（10年）は賃料不増額特約を規定し、更新後の認定期間（5年）は区域整備計画の更新に合わせて5年毎の賃料改定としているものの、賃料検証方法（継続賃料の算定方法）については、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なっています。</p> <p>・かかる賃料改定の枠組は、区域認定制度のあり方やIR事業の特性・事情等を踏まえれば、相当かつ合理的なものであり、当該枠組により算定された賃料は、賃貸借期間（35年間）の賃料として適正な対価であると考えています。</p>
21	質問	<p>本件請求書28ページにおいて、請求人は、「公企法40条1項は、法237条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する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</p>

		<p>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」旨の主張をされています。この主張に関して、大阪港湾局では、当該条文の解釈について、どのように理解されているかをお教えください。</p>
	回答	<p>・大阪市港営事業は、公企法第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ところ、同法第33条第1項において「地方公営企業の用に供する資産の取得、管理及び処分は、管理者が行う」とする一方で、同法第40条（地方自治法の適用除外）において、「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、地方自治法第九十六条第一項第五号から第八号まで及び第二百三十七条第二項及び第三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」と定めているため、本件土地の貸付にあたり、地自法第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は要しない（東京地裁平成8年6月26日判決参照）ものと解されます。</p> <p>・なお、本件事業用定期借地権設定契約においては、大阪IRのあり方を踏まえた大阪市戦略会議の方針決定等を踏まえ、大阪市財産条例等を始めとする所定の手続き・基準はもとより、大阪市土地評価事務処理要領にも則り、適正な不動産鑑定評価に基づき決定されており、適正な対価が設定されているものと考えております。</p>
69	質問	<p>請求人は、地方公営企業法第40条1項の適用があったとしても、「適正な対価」によって貸付けを行う必要がある旨主張されていますが、</p> <p>①大阪港湾局としては、月額428円/㎡という本件IR用地の賃料を「適正な対価」であると認識されているため、条例や議会の議決は不要と考えておられるのでしょうか。</p> <p>②それとも、「適正な対価」ではないものの、地方公営企業法第40条第1項の適用によって、条例や議会の議決は不要と考えておられるのでしょうか。</p>
	回答	<p>・本件土地の賃料（月額 428 円/㎡）は「適正な対価」であると考えていますし、また、仮に、「適正な対価」ではないとされた場合であっても、公企法第40条第1項により、本件土地の貸付には、地自法第96条1項6号や第237条2項の適用はなく、したがって、ご質問にある①②いずれの観点からも、条例や議会の議決は必要ないものと考えています。</p>
70	質問	<p>本件 IR 用地の価格や賃料の決定に関しての、大阪港湾局と IR 推進局の事務分担、役割分担、棲み分けはどのようになっているのでしょうか。</p>
	回答	<p>・ IR 関連法令等に定まる区域認定制度のあり方を踏まえた、事業者選定の考え方や大阪 IR の土地価格の設定枠組については、IR 事業を所管する IR 推進局と土地を所管する大阪港湾局とが協議・調整の上、方針案を整理し、市長・副市長や関係局長が参加した平成31年4月24日大阪市戦略会議により全市的な方針決定を行っています。</p> <p>・ 他方、かかる方針決定を踏まえた具体的な不動産鑑定評価に関する事務については、本件土地の貸付が大阪市港営事業に属するものであることから、鑑定業者の選定、鑑定業者の不動産鑑定評価に関するやり取り、4社から取得した不動産鑑定評価額の取扱（令和元年11月13日不動産評価審議会への諮問額や同年11月19日戦略会議に諮った IR 事業用地の賃料）の検討・整理等を含めて、大阪港湾局が主体となり事務を行っています。</p>
71	質問	<p>事実証明書甲 52 号証の各メールからは、本件不動産鑑定に関して、大阪港湾局は IR 推進局とも随時連絡をとっておられたと思われそうですが、両局はどのようなやり取りをされていたのでしょうか。具体的には、以下の各項目について両局でどのようなやり取りがあったのでしょうか。</p>

		<p>①不動産鑑定を依頼する鑑定業者数（1社のみか、複数社か等）</p> <p>②鑑定を依頼する鑑定業者の選定について</p> <p>③鑑定にあたっての「IR 考慮外」の取扱い</p> <p>④鑑定にあたっての、夢洲における地下鉄新駅の取扱い</p>
	回答	<p>①鑑定業者数について</p> <p>・区域認定制度のあり方及び大阪 IR の土地価格の設定枠組等を踏まえて、複数の鑑定業者により不動産鑑定評価を実施することについては、大阪港湾局及び IR 推進局で協議・整理の上、平成 31 年 4 月 24 日大阪市戦略会議で方針決定を行ったところですが、具体的な鑑定業者の数については、当該方針に沿って、大阪港湾局において検討・決定したものととなります。</p> <p>・なお、大阪港湾局での検討状況や決定内容については、適宜 IR 推進局と共有していたところ です。</p> <p>②鑑定業者の選定について</p> <p>・鑑定を依頼する鑑定業者の選定については、大阪港湾局が主体となり事務を行っています。</p> <p>・なお、大阪港湾局での検討状況や決定内容については、適宜 IR 推進局と共有していたところ です。</p> <p>③④IR 考慮外及び新駅の取扱いについて</p> <p>・RFC 実施に際して、arec 及び不動産研が実施した土地価格調査の内容（IR 考慮外や新駅の取扱いを含む。）については、大阪港湾局及び IR 推進局において適宜情報連携していたところ です。</p> <p>・RFP に先立ち実施した不動産鑑定評価事務については、IR 考慮外及び新駅の取扱いを含め、各鑑定業者との個々のやり取りや内容については、大阪港湾局が主体となり事務を行っています。他方、不動産評価審議会への説明資料は、大阪港湾局から IR 推進局に適宜共有していたところ です。</p>
72	質問	<p>前回の住民監査請求（R5.1.16 付け受付分）の関係所属陳述において、本件鑑定において、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旨、ご発言いただきました。この関係所属陳述後に、不動産鑑定業者とのメール（198 通及び 7 通）が外付けハードディスクに保存されていたことが判明しましたが、これらのメール（198 通及び 7 通）の内容を前提にしても、今も職員による誘導や指示等は一切なかったとの認識でしょうか。</p>
	回答	<p>・メール内容を踏まえましても誘導や指示はなく、職員による誘導や指示等は一切なかったと認識しています。</p>
83	質問	<p>請求人は以下のとおり主張し、大阪市が、大阪市長及び大阪港湾局長等に対して、損害の補填その他必要な措置を講じることを求めておられます。</p> <p>・本件借地権設定契約における賃料は、「IR 考慮外」という鑑定条件を設定するよう、大阪市職員が鑑定業者に対して不当な誘導・指示をした結果、著しく低廉となったものであり、また、誤った不動産鑑定評価を基にしたものである。よって、地方自治法第 237 条第 2 項が定める「適正な対価」とはいえない。</p> <p>・それにもかかわらず、本件借地権設定契約は、条例又は議会の議決なく締結されたものであるから、その締結は地方自治法第 237 条第 2 項に違反する。</p> <p>・地方公営企業法第 40 条第 1 項は、手続き（議会の議決等）を緩和したにとどまり、上記「適正</p>

	<p>な対価」によるべき原則の適用までも除外する趣旨ではない。</p> <p>本件請求内容に対する監査対象所属における総括的な見解をお教えください。</p>
回答	<ul style="list-style-type: none"> ・これまで述べてきたとおり、本市は鑑定業者に対して不当な誘導等は行っておらず、IR 考慮外の条件設定をはじめ、本件に係る各鑑定評価はいずれも合理的かつ相当であり、よってこれを元に設定された本件賃料も適正な対価であると考えております。 ・また、本件賃料を設定するに当たり、IR 法制の枠組みを踏まえて戦略会議等で方針決定を行い、本市における一般的な普通貸付基準のルールに従って価格決定プロセスを定めるとともに、当該枠組みに基づき、本件賃料を内容に含む区域整備計画認定申請について議会において説明及び検証を行い、その妥当性を確保しております。 ・更に、地方自治法第 237 条第 2 項は地方公営企業法第 40 条第 1 項により適用除外とされており、公営企業においては、適正対価でなくとも議決は不要であり、かつ、「適正な対価」での貸付を義務付けるものではございません。 ・万が一、「適正な対価」ではないとされた場合であっても、上記のとおりの手続きや検討状況に照らせば、本件賃料の設定にあたり裁量逸脱や手続違反等はございません。 ・以上のことからすれば、本件において各関係者に対し損害賠償請求すべき理由はないものと考えております。
質問	<p>これまでの質問表の回答内容や、関係所属陳述（10/22 実施）での説明内容等につき、各内容の補足、追加、訂正等、改めてご説明される内容がございましたら、ご回答ください。</p>
84 回答	<ul style="list-style-type: none"> ・今回の監査請求において、請求人からは不当な鑑定評価により、IR 用地の賃料が著しく廉価なものになり、違法な事業用借地権設定契約を締結した結果、本市に損害を与えたと主張されています。 ・この請求人の主張につきましては、これまでご回答させていただいたとおり、IR 用地の賃料は、専門家である複数の不動産鑑定士が責任を持って適正に評価したものであり、不動産評価審議会における審議・承認を経た上で、戦略会議で決定し、この賃料を前提として事業者公募を進めてきたものであり、適切な考え方の下、適正な手続を経て設定されたものであり、本件事業用定期借地権設定契約の締結により、そもそも本市は損害を受けておらず、各関係者が損害賠償責任を負う理由はないものと考えております。 ・さらに、今回の住民監査請求では、大阪港湾局職員と鑑定業者間で送受信されたメールを根拠として、本市が鑑定業者に対し不当な指示等をしたとの主張もされています。 ・この点につきましては、公文書管理に関して認識が不十分であったことを深く反省し、大阪港湾局において再発防止に鋭意務めているところです。しかしながら、これらのメールの内容につきましては、既にご回答させていただいたとおり、各鑑定業者に対して不動産鑑定条件や方針等を示唆、誘導するものではなく、上記の損害賠償責任を負わないとの判断に影響を与えるものではないと考えております。

4 関係人に対する調査

(1) 契約管財局あて

行政委員会事務局職員が、大阪市の管財事務等を所管する契約管財局職員に対して、本件借地権設定契約等に関連する制度やルール等について、令和 6 年 10 月 21 日に質問によ

る調査を行った。主なものは次のとおりである。

なお、以下の「質問及び回答内容」の項番は、引用の関係上、行政委員会事務局からの質問の発出時の番号をそのまま転記したものである。

ア 不動産鑑定について

No.	質問及び回答内容	
1	質問	<p>以前の住民監査請求（R5. 1. 16受付分）（以下「第1請求」という。）における関係人調査の質問に対して、以下のとおりご回答いただきました。</p> <p>【質問】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ませんが、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）ありますか。その中で、1㎡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）ありますか。</p> <p>【回答】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。※各年度の件数等の表は省略しています。</p> <p>①上記質問については、R5. 2. 17付でご回答いただきましたが、それ以降、本件回答日時点までの間で、同様に複数鑑定を行った上で不動産評価審議会に諮問された案件はありましたか。</p> <p>②案件があった場合、1㎡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）ありましたか。</p>
	回答	令和5年2月17日以降、本件回答時点までの間においても複数鑑定が諮問された評定例はありません。
2	質問	<p>本件IR用地の不動産鑑定について、第1請求における監査対象所属への調査の中で、複数業者へ鑑定依頼した経過について、大阪港湾局からは「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。」との回答がありました。上記について、本件IR用地の不動産鑑定（R元. 11. 13審議分（以下「第1鑑定」という。））、R3. 3. 10審議分（以下「第2鑑定」という。））をともに複数業者へ依頼した件について、大阪港湾局との間でどのような相談をされて、複数業者へ依頼することとなったのでしょうか。また、第1鑑定は4社へ、第2鑑定は3社へ、それぞれ依頼されていますが、具体の依頼業者数はどのように決まったのでしょうか。それぞれその経過等について詳しくお教えてください。</p>
	回答	大阪港湾局からの相談内容について、当時の資料等が残っていないため、どのような経過から大阪港湾局が複数業者へ鑑定依頼することとしたのか等は不明です。
3	質問	不動産鑑定を複数業者へ依頼する場合の事務取扱いについて、本市の事務取扱要領、マニュアル、国や都道府県が示す指針や要領、または貴局において実務上、参考とされているマニュアル等はあるでしょうか。
	回答	不動産鑑定を複数業者へ依頼する場合における取扱いについて参考にしている要領やマニュアル等はありません。
5	質問	複数業者へ不動産鑑定を依頼した場合、それぞれの鑑定結果をもとに、不動産評価審議会へ諮問

	問	する価格等を検討することとなると思われませんが、通常、諮問価格は、複数ある結果からどのように算出するのでしょうか。（各社の結果の平均値、最高、最低の数値を除いた中間値など）
	回答	諮問価格は諮問課において決定されるものであるため、最終的にどの価格で、あるいはどのように算出して諮問するかは諮問課の責任において説明がなされるべきものです。
6	質問	貴局作成の不動産鑑定に関する研修資料では、鑑定依頼する際に決め手おくべき事項として、どのような前提条件とするのか等を相談しておくよう記載があります。この鑑定にあたっての依頼条件等を鑑定士と相談する点について、通常の事務では、①いつの時点で、②どのような方法（書面、電話、メール等）にて実施するのでしょうか。また、1社だけの鑑定と、複数鑑定の場合とで、異なる点や、注意すべき点があればお教えてください。
	回答	当該研修資料は、これから不動産評価にかかわろうとする者にとって、広い意味で鑑定評価にかかる一般的な基礎知識を理解していただくことを目的として作成しているものです。 なお、国土交通省が定めている「不動産鑑定士が不動産に関する価格等調査を行う場合の業務の目的と範囲等の確定及び成果報告書の記載事項に関するガイドライン」では、不動産鑑定士は業務の目的と範囲等について、価格等調査の業務開始までに依頼者に確認を行い、文書等を交付することとされています。
8	質問	本件IR用地の鑑定に関しては、令和元年11月13日と、令和3年3月10日に、それぞれ不動産評価審議会に諮問されています。上記2度の諮問にあたり、審議会当日までの間に、審議会委員に対して、概要説明、事前説明、プレ評審等を行われた場合、それぞれの実施日時、目的、内容等をお教えてください。
	回答	<p>【令和元年11月13日審議会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・令和元年9月事前説明開催（プレ評審） <p>日時：令和元年9月24日</p> <p>目的：審議会に付議する案件について、審議会を円滑に行うために事前に委員へ説明を行い、疑問点を確認するため。</p> <p>内容：「IR事業予定地の価格諮問について」</p> <p>※本事前説明時における委員からの質問等について、「10月事前説明用」に回答を取りまとめたもの。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・令和元年10月事前説明開催 <p>日時：令和元年10月22日</p> <p>目的：審議会に付議する全案件について、審議会を円滑に行うために事前に委員へ説明を行い、疑問点を確認するため。</p> <p>内容：「事前説明時における委員意見及び回答」</p> <p>【令和3年3月10日審議会】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・令和3年事前説明開催 <p>日時：令和3年2月22日</p> <p>目的：審議会に付議する全案件について、審議会を円滑に行うために事前に委員へ説明を行い、疑問点を確認するため。</p> <p>内容：「事前説明時における委員意見及び回答」</p>
9	質問	本件監査請求書（33頁）には、大阪港湾局が「各鑑定業者に対し鑑定評価概要というエクセルシ

問	<p>ートを送信し、同シートに入力して提出することを依頼している」との記載があります。</p> <p>「鑑定評価概要」とは、不動産評価審議会委員に対する説明資料とのことですが、</p> <p>①当該資料は、どのような目的、内容の資料になるのでしょうか。②本件IR用地の鑑定に関して実施された、令和元年11月13日と、令和3年3月10日の二度の不動産評価審議会に関して、それぞれ上記鑑定評価概要を用いての説明はなされたのでしょうか。説明等があった場合は、事務局からはどのような説明を行い、委員からはどのような意見が出されたのか、お教えください。</p>
回答	<p>①令和元年9月事前説明で委員に説明を行うために使用した資料は審議会を円滑に行うため大阪港湾局からの情報提供を得て作成したものです。</p> <p>なお、定まった様式等はありません。</p> <p>②令和元年9月事前説明においてのみ当該資料を用いて説明を行いました。</p> <p>委員からの質問及び後日諮問課からの回答を取りまとめた内容については「IR事業予定地の価格諮問について」を作成しております。</p>

イ その他

No.	質問及び回答内容
10	<p>契約管財局作成の「普通財産貸付料算定基準」によると、定額物件を除く、土地・建物に係る継続貸付料について、以下のとおり記載されています。</p> <p>経済事情の変動等を考慮して、現行貸付料の検証を少なくとも3年毎に行うこととする。その検証により貸付料の改定を行う必要があると判断した場合には、次のいずれかにより継続貸付料を算定する。ただし、契約内容に具体的な貸付料の改定方法を規定している場合は、検証を行うことなく、その規定に基づき算定する。</p> <p>(1) 不動産鑑定評価額等</p> <p>(2) 次の計算式による額</p> <p style="padding-left: 2em;">継続貸付料＝従前の貸付料a×スライド率b</p> <p style="padding-left: 2em;">a＝改定前の直近に合意している貸付料</p> <p style="padding-left: 2em;">b＝(名目GDP変動率＋大阪市消費者物価指数(総合)変動率)／2</p> <p>①上記のうち、(2)の記載については、どういった趣旨、意味合いの計算式であり、どういった改訂内容になるのでしょうか。</p> <p>一方で、大阪市財産条例第10条1項には、「普通財産を貸し付ける場合における貸付料は、近傍同種の賃料の水準その他の事情を考慮して財産管理者が定める。」と規定されています。</p> <p>②貸付期間が長期に及ぶ場合には、例えば、対象の土地・建物の周辺環境の大幅な状況変化(再開発や交通インフラの整備等)が発生する可能性もありますが、そうした場合であっても、(2)の計算式は、「適正な対価」を担保する賃料改訂のための計算式となるのでしょうか。</p>
	<p>【質問①】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・この計算式は、鑑定評価実務におけるスライド法に準じたものです ・スライド法は、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、双方の地位の安定性を考慮し、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す ・この計算式を採用している趣旨は、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ります

		<p>【質問②】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・借地借家法上の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、(2)の計算式は、「適正な対価」を一定担保するものと考えています ・なお、周辺環境の大幅な状況変化が生じたときには、(1)の不動産鑑定評価額等によるべき場合もあると考えます
11	質問	本件IR用地における、大阪IR株式会社との、事業用定期借地権設定契約については、その賃貸期間が35年と設定されています。これと同様、本市の普通財産を35年等、長期に貸し付けている案件における継続貸付料は、どのように設定されているのでしょうか。
	回答	<ul style="list-style-type: none"> ・直近の土地の長期貸付案件（概ね30年程度・定期借地権設定契約によるもの）について確認できたものは、次のとおり ①もとクリーン大阪センター（R5～期間29年6月） ②荊田北住宅（R5～期間30年） ③荷捌地（R3～期間40年） ④北港白津地区荷さばき地（R3～期間40年） ・いずれも、標準契約書どおりの自動改定条項等の定めが置かれています
13	質問	令和元年11月13日、及び令和3年3月10日に、それぞれ本件IR用地の賃料について、不動産評価審議会に諮問され、これを承認する旨の答申が出されておりますが、これに至るまでに、当時、大阪港湾局との間で、どのようなやり取りをされていたのでしょうか。
	回答	大阪港湾局とは当時大阪市不動産評価審議会に対してIR用地に係る諮問に必要な内容について確認を行いました。

5 判断

以上のような事実関係の確認、監査対象所属の説明、同所属に対する調査及び関係人調査等に基づき、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、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する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「債務者が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 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I R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こと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3.5 km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つた旨主張する。

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、I R 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、I R 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、I R 用地の土地価格については、R F C 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IR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、IR整備法に基づく納付金・入場料、税収、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IR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「IR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	・ 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

				<p>等、一部修正（入力）したデータを再送付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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。 ・なお、不動産研からの回答内容（No.8 メール）と同一内容の記載が多数あり。 <p>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>も判明</p> <ul style="list-style-type: none"> ・不動産研からの回答メール（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。 ・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。
20	2019/09/27 15:34	大阪港湾局	鑑定業者 4 社	<ul style="list-style-type: none"> ・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>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> <ul style="list-style-type: none"> ・評審本番までの詳細スケジュールの案内あり。 	<ul style="list-style-type: none"> ・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） ・No.19 の不動産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、調査範囲等条件とはほぼ同内容（同一文言）の記載あり。
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」</p>

					から引用」との記載あり。
41	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。
69	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。
70	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R F C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、R F C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」、「R F C時の参考価格（売却価格 120,000 円/㎡、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「（RFC時とRFP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、RFC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RFCと本件公募の両時点において大きく変わらない等、RFC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、RFC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RFC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、RFP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（プレ審査）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 I R 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RFP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「IR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」、「RFC時の参考価格（売却価格120,000円/㎡、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は正式な決裁

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 I R 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、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 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。

6 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 5（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 5（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 5（2）ウ）

【関係法令等】

1 民法（明治 29 年法律第 89 号）【抜粋】

（委任）

第 643 条 委任は、当事者の一方が法律行為をすることを相手方に委託し、相手方がこれを承諾することによって、その効力を生ずる。

（受任者の注意義務）

第 644 条 受任者は、委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務を負う。

（不法行為による損害賠償）

第 709 条 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。

（共同不法行為者の責任）

第 719 条 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は、各自が連帯してその損害を賠償する責任を負う。共同行為者のうちいずれの者がその損害を加えたかを知ることができないときも、同様とする。

2 略

2 地方自治法（昭和 22 年法律 67 号）【抜粋】

第 2 条 略

②-⑬ 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

第 96 条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

一一五 略

六 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、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、若しくは貸し付けること。

七一十五 略

第 138 条の 2 の 2 普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。

（財産の管理及び処分）

第 237 条 この法律において「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。

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

3 地方財政法（昭和 23 年法律第 109 号）【抜粋】

（予算の執行等）

第 4 条 地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。

2 略

4 地方公営企業法（昭和 27 年法律第 292 号）【抜粋】

(地方自治法の適用除外)

第40条 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96条第1項第5号から第8号まで及び第237条第2項及び第3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。

2 略

5 不動産の鑑定評価に関する法律（昭和38年法律152号）【抜粋】

(不動産鑑定士の業務)

第3条 不動産鑑定士は、不動産の鑑定評価を行う。

2 不動産鑑定士は、不動産鑑定士の名称を用いて、不動産の客観的価値に作用する諸要因に関して調査若しくは分析を行い、又は不動産の利用、取引若しくは投資に関する相談に応じることを業とすることができる。ただし、他の法律においてその業務を行うことが制限されている事項については、この限りでない。

(不動産鑑定士となる資格)

第4条 不動産鑑定士試験に合格した者であつて、第十四条の二に規定する実務修習を修了し第十四条の二十三の規定による国土交通大臣の確認を受けた者は、不動産鑑定士となる資格を有する。

(不動産鑑定士の責務)

第5条 不動産鑑定士は、良心に従い、誠実に第三条に規定する業務（以下「鑑定評価等業務」という。）を行うとともに、不動産鑑定士の信用を傷つけるような行為をしてはならない。

(知識及び技能の維持向上)

第7条 不動産鑑定士は、鑑定評価等業務に必要な知識及び技能の維持向上に努めなければならない。

(登録)

第15条 不動産鑑定士となる資格を有する者が、不動産鑑定士となるには、国土交通省に備える不動産鑑定士名簿に、氏名、生年月日、住所その他国土交通省令で定める事項の登録を受けなければならない。

(不動産鑑定業者の登録)

第22条 不動産鑑定業を営もうとする者は、二以上の都道府県に事務所を設ける者にあつては国土交通省に、その他の者にあつてはその事務所の所在地の属する都道府県に備える不動産鑑定業者登録簿に登録を受けなければならない。

2-5 略

(無登録業務の禁止)

第33条 不動産鑑定業者の登録を受けない者は、不動産鑑定業を営んではならない。

(不動産鑑定士の設置)

第35条 不動産鑑定士でない不動産鑑定業者は、その事務所ごとに専任の不動産鑑定士を一人以上置かなければならない。不動産鑑定士である不動産鑑定業者がみずから実地に不動産の鑑定評価を行なわない事務所についても、同様とする。

2 略

(不動産鑑定士でない者等による鑑定評価の禁止)

第36条 不動産鑑定士でない者は、不動産鑑定業者の業務に関し、不動産の鑑定評価を行ってはならない。

2 略

(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、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。不動産鑑定士が、第六条又は第三十三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ったときは、懲戒処分として、戒告を与え、又は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することができる。

3 略

(不当な鑑定評価等に対する措置の要求)

第42条 不動産鑑定士が不当な鑑定評価等を行ったことを疑うに足る事実があるときは、何人も、国土交通大臣又は当該不動産鑑定士がその業務に従事する不動産鑑定業者が登録を受けた都道府県知事に対し、資料を添えてその事実を報告し、適切な措置をとるべきことを求めることができる。

(名称の使用禁止)

第51条 不動産鑑定士でない者は、不動産鑑定士の名称を用いてはならない。

第55条 次の各号のいずれかに該当するときは、その違反行為をした者は、一年以下の懲役若しくは百万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

一 略

二 第三十三条の規定に違反して、不動産鑑定業を営んだとき。

三 略

第56条 次の各号のいずれかに該当するときは、その違反行為をした者は、六月以下の懲役若しくは五十万円以下の罰金に処し、又はこれを併科する。

一一四 略

五 第三十六条第一項の規定に違反して、不動産の鑑定評価を行ったとき。

六一七 略

第57条 次の各号のいずれかに該当するときは、その違反行為をした者は、三十万円以下の罰金に処する。

一一九 略

十 第五十一条の規定に違反して、不動産鑑定士の名称を用いたとき。

6 大阪市財産条例（昭和39年条例第8号）【抜粋】

(使用料)

第7条 使用許可を受けた者は、次の区分により使用料を納付しなければならない。

(1)－(3) 略

2－3 略

4 次の各号のいずれかに該当するときは、使用料の全部又は一部を免除することができる。

(1) 国若しくは地方公共団体又は公共的団体において、公用、公共用又は公益事業の用に供するとき

(2) 災害が発生した場合における応急措置の用に供するときその他財産管理者が特に必要と認めるとき

(3) 前2号に定めるもののほか、公益上その他の事由により特に必要がある場合として財産管理者が定めるとき

(貸付料)

第10条 普通財産を貸し付ける場合における貸付料は、近傍同種の賃料の水準その他の事情を考慮して財産管理者が定める。

2 第7条第4項の規定は、前項の貸付料について準用する。

7 大阪市財産規則（昭和39年規則第17号）【抜粋】

(不動産評価審議会への諮問)

第12条の2 不動産(附属工作物を含む。以下本条において同じ。)を取得し、若しくは処分し、又は賃貸借する場合において、当該不動産の価格又は賃料を決定しようとするときは、大阪市不動産評価審議会に諮問しなければならない。ただし、市長が別に定めるものについては、この限りでない。

(使用料等の減免)

第16条の3 条例第7条第4項第3号(条例第10条第2項(条例第7条の2において準用する場合を含む。))において準用する場合を含む。)に規定する財産管理者が定めるときは、次の各号のいずれかに該当する場合とする。

- (1) 本市の指導監督を受け、本市の事務事業を補佐する団体において、当該補佐する事務事業の用に供するため使用するとき
- (2) 本市の重要な施策の実施に寄与すると認められるとき
- (3) 専ら本市の事業の用に供するための電柱若しくは電線路又は水道管、ガス管その他の埋設物を設置しようとするとき
- (4) 前3号に掲げるもののほか、市長が特別の理由があると認めるとき

(公営企業の特例)

第53条 公営企業における財産の取得、管理及び処分については、この規則中「市長」又は「契約管財局長」とあるのは「公営企業の管理者」とする。ただし、第1章及び第6章の規定については、この限りでない。