



住民監査請求書

令和6年9月20日

大阪市監査委員 殿

監査請求人の表示 別紙記載のとおり

監査請求の趣旨

地方自治法第242条1項の規定により、大阪市長及び大阪港湾局長が、下記事業用定期借地権設定契約を締結したことによる損害の補填その他の必要な措置を講ずることを求める。

記

- 1 契約の名称 事業用定期借地権設定契約（公正証書）
- 2 公正証書番号 令和5年第276号
- 3 契約締結日 令和5年9月28日
- 4 当事者
賃貸人（借地権設定者）：大阪市
賃借人（借地権者）：大阪IR株式会社
- 5 対象不動産 別紙物件目録記載の土地
- 6 契約期間 本件土地の最初の引渡日から35年間
(2058年4月13日まで)
- 7 賃料 月額金2億1073万0589円（1㎡あたり金428円）

目次

第1 本住民監査請求の概要	8
第2 本書面の構成	11
第3 当事者及び大阪市が請求すべき損害賠償請求の相手方	12
1 監査請求人ら	12
2 大阪市長	12
3 前大阪市長	12
4 大阪港湾局長	12
5 前大阪港湾局長	12
6 大阪 I R 株式会社	13
7 不動産鑑定業者・不動産鑑定士	13
第4 本件借地権設定契約締結に至るまでの経緯	13
1 夢洲開発における課題等検討会の開催	13
2 I R 推進法の施行	14
3 I R 推進局の発足	14
4 鑑定業者に a r e c を選定	14
5 夢洲まちづくり構想の策定	14
6 大阪 I R 基本構想（案）・中間骨子	15
7 大阪 I R の事業化に関するアドバイザー業務の委託	15
8 P w C コンサルティングから不動研への再委託	15
9 a r e c に鑑定評価（価格調査）を依頼	15
10 不動研の調査報告書・評価方針	16
11 a r e c の不動産価格調査報告書・意見書の発行	17
12 夢洲まちづくり基本方針検討会の開始	17
13 I R 推進局が大阪府戦略本部会議で12万円の参考価格を提示	17
14 I R 推進局が大阪市戦略会議で価格を変えないと回答	18

15	RFPの不動産鑑定業者選定	18
16	鑑定業者と「IR考慮外」の条件設定等を市と確認	18
17	大阪市側で既に「IR考慮外」とする前提があったこと	19
18	「IR考慮外」の条件設定	19
19	不動産評価審議会委員の質問に対する回答	19
20	鑑定業者4社が不動産鑑定評価書を発行	19
21	大阪市不動産評価審議会の意見	20
22	大阪市戦略会議での議論	20
23	夢洲まちづくり基本方針を策定	21
24	RFP募集要項を公表	21
25	大阪港湾局不動産鑑定業者選定委員会に不動産鑑定業者の選定を依頼	21
26	不動産評価審議会委員の意見	21
27	不動産鑑定評価書を発行	21
28	大阪市不動産評価審議会での説明	22
29	大阪府・大阪市がカジノ事業者の選定	22
30	基本協定書の締結	22
31	大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域の整備に関する計画の認定申請に至る経緯	22
32	土壌汚染処理費用等の負担に関する監査請求及び住民訴訟の提起	22
33	本件不動産鑑定に関する報道	23
34	前大阪市長の会見における説明	23
35	大阪港湾局による記者会見での説明	24
36	大阪市と不動産業者等のメールが公開される経緯	24
37	格安賃料についての監査請求及び住民訴訟の提起	25
38	区域整備計画の認定	25
39	本件実施協定の認可	25

40 本件借地権設定契約の締結	26
第5 違法な財務会計上の行為	26
1 問題となる財務会計上の行為	26
2 公企法40条1項による適用除外との関係性	26
(1) 主張の概要	26
(2) 公企法40条1項が「適正な対価」によるべき原則まで適用除外する趣旨ではないこと	27
3 本件借地権設定契約における賃料が「適正な対価」とはいえないこと ...	30
(1) はじめに	30
(2) 大阪市による不当な誘導・指示等によるものであること	31
(3) 「IR事業を考慮外」とすることの不当性	42
本件	47
4 不動産鑑定評価が誤っており、本件借地権設定契約の賃料が「適正な対価」とはいえないこと	47
(1) 賃料を積算法でしか算定していないこと	47
(2) 基礎価格の求め方の誤り	48
(3) 期待利回りについて	59
(4) 小括	64
5 大阪市による違法な財務会計行為と大阪市の認識	64
(1) 鑑定賃料をそのまま本件借地権設定契約の賃料としたことは「適正な対価」といえない	64
(2) 不動産評価審議会の答申は「適正な対価」を担保するものではない	66
(3) 廉価な賃料を設定することを当初から一貫して意図していたこと	67
(4) 小括	71
第6 大阪市が請求すべき相手方の違法性と責任	71

1	横山市長に対する請求	71
	(1) 不法行為に基づく損害賠償請求	71
	(2) 債務不履行に基づく損害賠償請求	73
2	松井前大阪市長に対する請求	73
	(1) 不法行為責任に基づく損害賠償請求	73
	(2) 債務不履行に基づく損害賠償請求	77
3	丸山順也現大阪港湾局長に対する請求	78
	(1) 同人の関与行為	78
	(2) 故意又は重過失	78
	(3) 大阪市の財産権の侵害	79
	(4) 行為の違法性と不法行為の成立	79
4	田中利光前大阪港湾局長に対する請求	79
	(1) 同人の関与行為	79
	(2) 故意又重過失	80
	(3) 大阪市の財産権の侵害	81
	(4) 行為の違法性と不法行為の成立	81
5	大阪 I R 株式会社に対する請求	81
	(1) はじめに	81
	(2) 不法行為に基づく損害賠償請求	82
6	不動産鑑定業者および不動産鑑定士らに対する請求	83
	(1) はじめに	83
	(2) 不動産鑑定士の負う注意義務の根拠	83
	(3) 不法行為責任について	85
	(4) 債務不履行責任について	88
7	共同不法行為が成立すること	90
第7	借地権設定契約の締結による大阪市の損害の発生と損害額	90

第 8 結論 91

監査請求の内容

第1 本住民監査請求の概要

1 本住民監査請求に先だって、大阪市民である監査請求人らは、大阪市がカジノを中心とするIR事業（特定複合観光施設の設置運営事業）を行おうとする大阪IR株式会社に対して、別紙物件目録記載の大阪夢洲地区の市有地（以下「本件土地」という。）を事業用定期借地権設定契約（以下「本件借地権設定契約」という。）に基づいて賃貸することの差止を求める住民監査請求及び同住民訴訟（大阪地方裁判所令和5年（行ウ）第57号事件）を提起した。しかるに、令和5年9月28日、大阪市は本件借地権設定契約を締結した（乙208）。本住民監査請求は、本件借地権設定契約の締結によって大阪市（大阪市民）が被る損害の賠償を求める第2次の住民監査請求である。

2 大阪市は、大阪市民の貴重な財産である市有地を賃貸する場合には、これを「適正な対価」（地方自治法237条2項など）でもって賃貸する法的な責任がある。そのために、大阪市としては、適正な不動産鑑定などの資料を踏まえつつも、大阪市独自の判断と責任において、適正な対価で賃貸する責任がある。

本件のようなカジノを中心とする営利事業を目的とする民間会社に市有地を賃貸する場合には、上記の法の要請はより高い。対価である賃料額の設定にあたっては、大阪市にとって最大の利益が生じるように設定される必要があり、「対価の適正性」の判断も、より厳格・厳密になされなければならない。

3 ところが、大阪市が適正な対価を判断するために依頼したはずである本件の各不動産鑑定は、

- ① 不動産鑑定業者がそれぞれの責任において独自に算定したはずであるにもかかわらず、4社中3社の鑑定結果がいずれも賃料を月額428

円/㎡とする不自然な一致をしている（土地価格12万円/㎡、期待利回り4.3%も一致。以上は令和元年11月の鑑定について）。そして、この鑑定結果は、実は本件各鑑定を依頼する前に大阪市が定めていた価格と一致するものであることが判明している。

② 本件市有地を「IR事業のための土地」として賃貸するにあたっての適正な賃料価格を求めるための鑑定であるにもかかわらず、「IR事業を考慮外」という鑑定条件を敢えて設定して、賃料価格を意図的に低廉なものに算定していることも判明している。

③ 本件IR事業は、

- 初期投資額が約1兆0,800億円
- 開業3年目期の年間売上高は約5,200億円（この内、カジノ事業からの収益は約4,200億円：80%程度、非カジノ事業からの収益は約1,000億円：20%程度）
- 当期純利益は約750億円
- カジノ施設の来訪者数は年間約1,610万人を見込む

という超巨大な営利事業である（IR事業認可のために国に提出された本件「区域整備計画」参照。甲3・17～18頁）。

本件区域整備計画では、

- 新たに設置される鉄道新駅の駅前一等地
- 「日本有数の規模となる総客室数約2,375～2,760室」の「VIP向け最高級ホテル」を含む3つのホテルが入る高層建物が建設される計画となっている（甲3・94～97頁）。

④ そうであるにもかかわらず、本件各鑑定は、いずれも、

- 鑑定条件として「IR事業を考慮外」とすることによって、
- 本件土地をこのような高層のホテル用建物を含むIR事業用地としてではなく、

- 低層（2階建）もしくは中層（4～5階建）の大規模複合商業施設として市有地を使用するものとして鑑定している（甲2・37、同40頁、甲28の1～4）。

その結果、IR事業用地のための鑑定であるのに、「IR事業考慮外」という条件で鑑定された結果、その賃料価格は著しく廉価なものとなっている。

4 このように本件各鑑定には大きな問題点があるうえに、鑑定を踏まえつつも独自の責任において「適正な対価」を判断すべきである大阪市が、全くこれに反する行為をとっている。すなわち、

① 上記の「IR事業のための土地」として賃貸するにもかかわらず、「IR事業を考慮外」という鑑定条件の設定は、大阪市自らが鑑定業者に指示している。

② また、このような問題点のある（限界のある）鑑定であることは、本訴訟に先立つ監査請求に対する大阪市監査委員の調査に対する回答において、本件鑑定を行った業者自身が、

- 「本件は、RFP（事業者公募）の段階での鑑定評価」であり（＝国によるIR事業の認可がなされていない段階での鑑定評価であり）、

- 「IR区域が国により認可され、事業が進捗、開業に伴い、価値の上昇が生み出された場合には、賃料の改定を行うのが通常であり、このことについては担当者には提言しています。」と回答している（甲2・39頁）。

③ そうであるにもかかわらず、大阪市は、上記各鑑定結果をそのまま賃料価格として、本件市有地を、30年を越える長期間、月額賃料428円/㎡という格安の「固定賃料」（物価スライドのみ）で賃貸したのである。

5 そして、上記住民訴訟の提訴後に大阪市が隠蔽していたメールの存在が発覚したところ、その隠蔽メールによって、上記の各不動産鑑定は、

- 本来、各不動産業者は、他の業者とも依頼者である大阪市との関係でも、独立して公正に鑑定すべき法令上及び鑑定契約上の義務があるにもかかわらず、
- 不動産鑑定業者らと大阪市が、意図的に連絡をとりながら違法な鑑定条件を設定することによって行われたものである。

6 このように、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、極めて違法な方法によって、著しく廉価な金額（月額金2億1073万0589円、1㎡当たり金428円）で貸すものである。これによって大阪市（大阪市民）が受ける損害は累計1千億円を大きく超える。

よって、大阪市民である監査請求人らは、この違法な借地権設定契約を締結した者（横山英幸現大阪市長及び大阪港湾局長）及びその違法な賃料設定に関与した法的責任ある者（松井一郎前大阪市長、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IR株式会社）に対して、この損害の賠償を求めるものである。

以下詳述する。

第2 本書面の構成

本書面では、当事者及び大阪市が損害賠償請求すべき相手方（第3）、及び本件借地権設定契約が締結されるまでの経緯（第4）といった本件に関する基本的な事実関係を最初に述べた上で、大阪市の違法な財務会計上の行為（第5）とそれに関与した各人の法的責任（第6）、それによって発生する大阪市の損害額（第7）について主張する。

なお、本書面で引用している書証は、ほとんどが現在大阪地裁に係属して

いる住民訴訟（大阪地方裁判所令和5年（行ウ）第57号事件）で提出されている書証である。甲1～73号証までは共同訴訟参加人から提出している書証であり、乙号証は大阪市側から提出されている書証であり、証拠番号をそのまま設定している。

第3 当事者及び大阪市が請求すべき損害賠償請求の相手方

1 監査請求人ら

監査請求人らは大阪市の住民である。

2 大阪市長

横山英幸現大阪市長は、令和4年4月10日に大阪市長に就任し、大阪市の代表者として令和5年9月28日に本件借地権設定契約を締結した。

3 前大阪市長

松井一郎前大阪市長は、平成31年4月8日に大阪市長に就任し、令和5年4月6日に同職を退任した。任期中の令和4年2月15日に、大阪市の代表者として、大阪市と大阪IR株式会社との間で本件借地権設定契約の前提となる「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等基本協定書」を締結した。

4 大阪港湾局長

丸山順也大阪港湾局長は、令和4年4月1日に大阪港湾局長に就任し、令和5年9月28日に大阪IR株式会社との間で本件借地権設定契約を締結した。

5 前大阪港湾局長

田中利光前大阪港湾局長は、平成31年4月1日に、統合前の大阪市港湾局長に就任し、令和2年10月1日に大阪府の港湾局と統合し発足した大阪港湾局の局長に就任し、令和4年3月31日に退任した。田中利光前大阪港湾局長は、本件土地の不動産鑑定及びそれに基づく賃料額の設定の業務につ

いての担当責任者として業務に従事した。

6 大阪 I R 株式会社

大阪 I R 株式会社は、カジノ施設の設置運営等を目的とする株式会社である。合同会社 MGM リゾーツ及びオリックス株式会社が主要な株主である。オリックス株式会社は、MGM Resorts International（合同会社日本 MGM リゾーツの完全親会社）とともに、I R 事業用地において特定複合観光施設区域整備法（以下、「I R 整備法」という。）2 条 3 項に規定する事業を行おうとする民間業者として、I R 整備法 8 条 1 項に基づき、大阪府が公募により選定したものである（甲 4）。

7 不動産鑑定業者・不動産鑑定士

令和元年 1 月 1 3 日に、本件土地の第 1 回目の不動産鑑定を行った不動産鑑定業者は、一般財団法人日本不動産研究所近畿支社（以下「不動研」という。）、有限会社 a r e c（以下「a r e c」という。）、大和不動産鑑定株式会社大阪支社（以下「大和鑑定」という。）、株式会社谷澤総合鑑定所（以下「谷澤鑑定」という。）である。

令和 3 年 3 月 5 日に、本件土地の第 2 回目の不動産鑑定を行った不動産鑑定業者は、不動研、a r e c、大和鑑定である。

各不動産鑑定業者のうち、本件の不動産鑑定を担った不動産鑑定士は、「別紙本件各鑑定を行った不動産鑑定業者・及び不動産鑑定士一覧表」に記載のとおりである。

第 4 本件借地権設定契約締結に至るまでの経緯

1 夢洲開発における課題等検討会の開催

平成 2 8 年 9 月 3 0 日、第 1 回「夢洲開発における課題等検討会」が開催された。同検討会は、「夢洲の現状を踏まえ、主に開発事業者を募集するまでの間に、大阪市にとって課題となること、整理すべきことなどについて、専

門的な見地から意見を聴取する」ことを担当業務として、平成29年3月31日まで5回の会議を開催した。委員4名は非公表とされたが、a r e c代表の善本かほり氏が委員として参加した。

2 I R推進法の施行

平成28年12月26日、特定複合観光施設区域の整備の推進に関する法律（以下「I R推進法」という。）が施行された。

3 I R推進局の発足

平成29年4月3日、I R推進法の施行に伴い、大阪府市の合同組織「I R推進局」が発足した。

4 鑑定業者にa r e cを選定

平成29年5月22日、大阪港湾局が、平成29年度中にI R事業者に提示する夢洲I R区域の土地価格（売却又は賃貸）の算定が必要となることから、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た。

港湾局は、要綱第4条第3項に基づき「不動産の鑑定評価その他意見等を求めようとする評価案件の特殊性に精通している鑑定業者」として、夢洲開発における課題検討会の委員であった善本かほり氏が代表取締役を務めるa r e cの選定を依頼する意見を述べた（甲5の1）。

平成29年6月2日、港湾局不動産鑑定業者選定委員会が「所在地：大阪市此花区夢洲中1丁目地先」「地積：未定（第1種用地：約70万㎡）」の「更地としての正常価格又は正常賃料（両方を求める場合もある）」の鑑定業者としてa r e cを選定した（甲5の2）。

5 夢洲まちづくり構想の策定

平成29年8月4日に、大阪市が平成26年10月に大阪府・関西経済界とともに立ち上げた「夢洲まちづくり構想検討会」において、夢洲地区での観光拠点の形成など新たな機能を盛り込んだ夢洲全体のまちづくり方針や土地利用等に関する「夢洲まちづくり構想」が策定された（甲6）。

6 大阪 I R 基本構想 (案) ・ 中間骨子

平成 29 年 8 月 31 日、I R 推進局は、大阪 I R 基本構想 (案) ・ 中間骨子を発表し、夢洲中央北部の約 70ha を中心に展開すること (甲 7・11 頁)、世界水準の競争力を備えたオールインワン M I C E 拠点の形成として、ホテル、飲食・物販、会議場、展示施設といった M I C E 関連施設を一体的に整備すること (甲 7・8 頁) 等が示された。

7 大阪 I R の事業化に関するアドバイザー業務の委託

平成 30 年 3 月 29 日、大阪府が、大阪 I R (統合型リゾート) の事業化に関するアドバイザー業務について、P w C 大阪 I R 共同企業体 (代表構成員 = P w C コンサルティング合同会社 (以下「P w C コンサルティング」という。)) との間で委託契約を締結した (甲 8)。

8 P w C コンサルティングから不動研への再委託

平成 30 年 4 月 11 日、P w C コンサルティングが、「評価手法の在り方の検討」「土地価格の参考値の試算」等を不動研へ再委託することについて I R 推進局に承認を求める通知を発した (甲 9 の 1)。

平成 30 年 6 月 29 日、P w C コンサルティングが不動研との間で再委託契約を締結した (甲 9 の 2)。

9 a r e c に鑑定評価 (価格調査) を依頼

平成 30 年 10 月 16 日、大阪港湾局が a r e c に対する鑑定報酬の支出決議書 (契約書) を作成した (甲 10 の 1)。その時点で、「面積約 700,000.00m²」、「予想単価 150,000円/m²」、「鑑定評価額 105,000,000,000円」、「鑑定報酬額 10,720,000円」、「備考 調査報告書」と記載された文書が作成されていた (甲 10 の 2)。

平成 30 年 10 月 26 日、大阪港湾局は、a r e c に鑑定評価 (価格調査) を依頼した (甲 11)。

10 不動研の調査報告書・評価方針

平成30年12月27日、不動研は「調査報告書」を発行し、かかる報告書の中で「最有効使用は、立地条件及び形状・規模等の個別的要因から判断し、大規模複合商業施設地である」（甲12・18頁）とし、対象不動産の単価は1平方メートルあたり120,000円と算定した（甲12・20頁）。

また同日、不動研は、「大阪IR事業予定地にかかる評価方針について」との文書を提出した（甲13）。

同評価方針によると、「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適切ではない」として、「IR事業予定地の土地評価は基礎的インフラの整備（主要幹線道路、上下水道等）、市が予定している商業系用途への都市計画変更、地区内への鉄道の延伸計画等が前提」とする旨の記載がある（甲13・1頁）。

また、同評価方針には【参考 鑑定によらない新規賃料の概算算定手法について】「新規地代の算定にあたって、不動産鑑定評価を行う場合には、賃貸借等の種類・目的、一時金の授受の有無及びその内容、契約期間、特約条項などの契約に関わる条件等を確定する必要がある。本件においては、契約に関わる条件等は現段階では検討中であることから、不動産鑑定によらず普通財産貸付料算定基準を適用し、下式によることが一案と思料する。」とし、以下の式を記載している。

土地の地価（鑑定評価額）×資産価値控除率（100%—50%）×6%

これによると、鑑定によらない新規賃料の概算算定手法について、普通財産貸付料算定基準を適用して3%としている。

そして、「一般的には普通財産貸付料算定基準に基づく算定額に比べ、積算法による積算賃料が高く求められる傾向にある（基礎価格に対する期待利回りは、貸付基準を適用する場合に比べ概ね+1.3%）」と記載している（甲

13・7頁)。

以上より、土地の基礎価格に対して、3%に1.3%を加えた4.3%を期待利回りとして乗じることとされた。

11 arecの不動産価格調査報告書・意見書の発行

平成31年3月1日、大阪港湾局はarecに対して、「評価依頼地を新たな土地賃貸借契約に供する場合の期待利回りの水準」「新たな鉄道路線の敷設及び新駅の設置の有無による価格格差の有無及び価格格差がある場合の格差率」を追加する鑑定評価(価格調査)の変更依頼を行った(甲14)。

同年3月27日にarecから発行された「不動産価格調査報告書」では、1平方メートルあたり「金120,000円」、最有効使用を「複合型商業施設の敷地」と記載された(甲15)。

また、同日発行されたarecの「意見書」において「土地の期待利回りの水準 4.4%前後」と記載された(甲16の1・3頁)。

12 夢洲まちづくり基本方針検討会の開始

平成31年3月29日、夢洲まちづくり基本方針検討会が開始した。

13 IR推進局が大阪府戦略本部会議で12万円の参考価格を提示

平成31年4月23日、大阪府戦略本部会議において、「大阪IRにかかるコンセプト募集(RFC)の実施について」議論された。

RFC(Request For Concept)とは、早い段階から民間事業者から、具体的な事業コンセプトの提案を募ることにより、国の基本方針策定後の速やかなRFP(企画提案依頼)実施につなげることを目的として行われたものである。

同会議において、IR推進局は「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(甲17・2頁)。

1.4 IR推進局が大阪市戦略会議で価格を変えないと回答

平成31年4月24日、大阪市戦略会議において、(仮称)大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業のコンセプト募集(RFC)の開始を決定した(乙92)。

同会議の資料には、「売却12万円/m²、賃貸435円/m²・月(注)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」と記載されている(甲18・7頁)。

同会議において、松井市長が「RFPのときにもう一度土地価格の鑑定をとるのか。」「ほぼこの価格なのか。」と確認すると、IR推進局長は「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。」「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」と述べて価格を維持する方針を説明した(甲19・9～10頁)。

1.5 RFPの不動産鑑定業者選定

令和元年7月12日、同年12月からのRFP(Request For Proposal(企画提案依頼))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(甲20)、「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」することに決定し、同年8月22日に上記4社に依頼した。なお、RFPは、本件IR事業の「事業者公募」とも称されている。

1.6 鑑定業者と「IR考慮外」の条件設定等を市と確認

令和元年8月22日、arecが大阪市との間で「(仮称)大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置事業については考慮外とする」とする「業務の目的と範囲等の確定に係る確認書」を作成した(甲21)。

同月23日、谷澤鑑定が大阪市との間で「依頼者指示に基づき、大阪市及び大阪府が進める「(仮称)大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業」に係る価格形成要因への影響を考慮外とした鑑定評価を行う」ことを確認する「業務の目的と範囲等の確定に係る確認書」を作成した(甲22)。

17 大阪市側で既に「IR考慮外」とする前提があったこと

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、【付加条件】として「大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響を考慮外とした鑑定評価」と記載された(甲24・1頁)。

18 「IR考慮外」の条件設定

令和元年10月9日、大阪市は「評価の方向性」として、既に「IR考慮外」を条件設定とするよう鑑定業者4社に資料を提示した。かかる資料の「1. 評価条件について」の項目中に、「【付加条件】(仮称)大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響を考慮外とした鑑定評価」との記載がある(甲25・1頁、甲2・28頁)。

19 不動産評価審議会委員の質問に対する回答

令和元年10月25日、大阪港湾局は同年9月の事前説明会時に不動産評価審議会委員の質問「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理由」に対する回答として「IR事業を前提とした地代の鑑定評価とすると、循環論になり適切ではないことから、大阪市においては、地代の鑑定評価にあたり、当該付加条件を設定することにしました」と回答している(甲26・2頁)。

20 鑑定業者4社が不動産鑑定評価書を発行

令和元年11月13日、鑑定業者4社が不動産鑑定評価書を発行した。鑑定業者4社のうち、3社が「土地価格12万円/m²、期待利回り4.3%、

月額賃料430円(支払賃料428円)/㎡」で一致した(甲28の1~4)。

2.1 大阪市不動産評価審議会の意見

令和元年11月13日、異なる金額を示した谷澤鑑定を除く3社の評価額を大阪市不動産評価審議会に諮問した(乙167)。審議会では、鑑定評価書そのものは提出しないものの、各々の鑑定手法や評価の妥当性を検討できるよう、諮問調書に鑑定評価書の概要を記載するとともに、具体的内容を説明した(乙170の1・2)。

これに対して、委員から「120,000円と430円ありきなのかというところは、皆が疑問に思っているところだが、そうではないと説明さえできればいいのかなという理解は持っている」(甲29・2頁)、「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。」「通常よりもある程度今後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。」との意見を述べた(甲29・3頁)。

これに対して大阪港湾局担当者は「常に時価を追い、それに倣って区域認定更新のタイミングで見直す仕組みにすることは大事だと思っている。」と回答した(甲29・3頁)。

2.2 大阪市戦略会議での議論

令和元年11月19日、大阪市戦略会議において、IR推進局長は、IR区域の土地について事業用定期借地権設定契約とし、賃料「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」こと、「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。」などと説明し(甲30・3頁)、説明どおりの内容で決定された。

2.3 夢洲まちづくり基本方針を策定

令和元年11月21日、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備 実施方針（案）」が公表された（乙94）。

同年12月18日、大阪市が「夢洲まちづくり基本方針」を策定した（甲32）。

2.4 RFP募集要項を公表

令和元年12月24日、大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業者公募（RFP）が実施された（乙87）。

2.5 大阪港湾局不動産鑑定業者選定委員会に不動産鑑定業者の選定を依頼

令和2年11月20日、令和元年11月の鑑定から1年を経過していることから再度鑑定の必要があるとされたが、鑑定費用削減の観点も踏まえ、前回鑑定において類似の評価結果であった「有限会社 a r e c」「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3社に依頼することを表明し、同年12月17日、依頼した（甲33）。

2.6 不動産評価審議会委員の意見

令和3年2月、不動産評価審議会の事前説明において、委員から「2社が示し合わせているように感じる。」「期待利回りについて、4.3%の根拠を教えてほしい。前回から状況が変わっているため、前回とまったく同じではないと思う。」「時点修正率について±0としている根拠を教えてほしい。大規模なイベント用地で横ばい傾向は妥当か。」などと鑑定方針に対する疑問が呈された（甲34）。

2.7 不動産鑑定評価書を発行

令和3年3月5日、鑑定業者3社から不動産鑑定評価書が発行された（甲35の1～3）。かかる鑑定においても、鑑定業者3社中2社が、土地価格1平方メートルあたり12万円、期待利回りが4.3%で一致していた。

28 大阪市不動産評価審議会での説明

令和3年3月10日、港湾局担当者は「外需がなくても内需で成り立つ大規模商業施設を想定している」という説明を前提に、「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」と説明した（甲36・1頁）。

29 大阪府・大阪市がカジノ事業者の選定

令和3年3月19日、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備 実施方針」が確定し（乙27）、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業 募集要項」の修正を経て、同年9月28日、オリックス株式会社とMGM Resorts Internationalが大阪・夢洲地区においてIR整備法2条3項に規定する事業を行おうとする民間事業者として、IR整備法8条1項に基づき、大阪府・市により選定された（乙18・4頁）。

30 基本協定書の締結

令和4年2月15日、大阪府、大阪市及び大阪IR株式会社は、大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域整備等基本協定書（以下、「基本協定書」という。）を締結し、そこでは「賃料を月額428円/㎡」とすることが記載された（甲37・協定書17条・10頁）。

31 大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域の整備に関する計画の認定申請に至る経緯

大阪府は、令和4年4月27日、IR整備法9条1項に基づき、大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域の整備に関する計画（以下、「本件区域整備計画」という。）の認定を国へ申請し、そこでは「賃料 428円/㎡・月額」とすることが記載された（甲3・区域整備計画）。

32 土壌汚染処理費用等の負担に関する監査請求及び住民訴訟の提起

令和4年5月11日、大阪市民から大阪市の対して、本件借地権設定契約において、大阪市が土地所有者の責任として大阪IR株式会社による事業の

ために必要な土壌汚染等の処理費用を負担する旨の内容が含まれていることから本件借地権設定契約締結、および上記内容の合意の締結の差止めその他の必要な措置を講ずること等を求めて監査請求を提出した。

令和4年7月11日に同監査請求は合議不調となり、令和4年7月29日に上記理由に基づく本件借地権設定契約及び合意の締結等の差止めを求めて、大阪地裁に住民訴訟を提起した（事件番号：令和4年（行ウ）第111号）。

3.3 本件不動産鑑定に関する報道

令和4年10月2日、同年11月6日、同年11月27日にしんぶん赤旗で、本件事業用地の不動産鑑定において、IRを考慮外とし、最有効使用をホテルではない大規模複合商業施設とした上で賃料の価格が3業者で一致しており著しく廉価であること等の事実が報道された（甲74の1～3）。

なお、その後も、令和5年1月30日にMBSで3社の鑑定額が一致していることについて専門家が「100%ありえない」とコメントしている報道がなされたり（甲39）、同年2月1日に朝日新聞において本件不動産鑑定額の一致について「奇跡の一致」などと評される記事が公表された（甲40）。

3.4 前大阪市長の会見における説明

令和4年12月13日には、前大阪市長である松井一郎氏に対する囲み取材において、MBS記者が松井前大阪市長に対して、本件不動産鑑定について4社中3社が一致している点やIRを考慮外としている点について質問すると、松井前大阪市長は「我々はIRというのは、カジノを含む複合のMICE施設なんです。MICE施設というのはホテルであり、ショッピングモールであり・・・イベント会場なわけ」、「IRっていうのはホテル、その鑑定書の中にホテルとショッピングモールと、それからイベント会場、それは入っているよね。」と回答した（甲75・4頁）。

また朝日新聞の記者が「事実誤認があって・・・鑑定書の中では、大規模

商業複合施設っていうことで判定されている」「ホテルは入らないですよ。イオンとかそういうものなんで」と指摘すると、「知りません。僕はもうそのIRのそういう施設に、そういう見合うような鑑定だということ認識してました。」と回答した（甲75・6頁）。

翌日の囲み会見では、松井前大阪市長は、「勘違いがあった」と事実誤認を認めて、ホテルを含めずに鑑定していることを認識していた（甲63）。

3.5 大阪港湾局による記者会見での説明

令和4年12月15日、大阪港湾局は「IR用地にかかる不動産鑑定評価について」の記者レクを行った。その際に、大阪港湾局は、基礎的インフラは「整備済みとして評価」、鉄道インフラは「新駅開業を想定して評価」、IR事業は「考慮外として評価」する条件設定を行っていることを説明した（甲23の1・資料1）。

また、「IR考慮外」の条件設定に関する調整経過については、令和元年9月下旬に鑑定業者1社から「当社としては、IR事業は国内実績もなく、評価上考慮することは適切でないと考えている」旨の意見を受け、令和元年10月上旬に港湾局から「IR考慮外」と条件設定する案に対する所見を求め、同年10月中旬に鑑定4社から「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旨を説明した（甲23の2）。

3.6 大阪市と不動産業者等のメールが公開される経緯

大阪市は、令和4年11月2日に本件IR用地の不動産鑑定に関するメール等に関して情報公開請求を受けていたが、同年11月15日から16日（情報公開期限）にかけ、大阪港湾局販売促進課長代理（当時）が大半のメールをサーバーから削除し、「不存在」と回答した。

しかし、令和5年7月上旬に、実は令和4年9月下旬に同課長代理が鑑定業者とのメールを大阪市のネットワークサーバーから外付けハードディスクへ複写しており、不動産鑑定業者と大阪市とのメール129通、市役所内

部でのメール69通など計198通のメールが存在していたことが発覚し、大阪市はこれを公表し、謝罪した（甲59、甲60）。

令和5年10月31日に大阪市は上記対応をした職員4名を懲戒処分とし、追加調査の結果、不存在とした対象文書がさらに7通見つかったことも明らかにした（甲76。以下、開示されたメールは「本件隠ぺいメール」という。）。

本件隠ぺいメールによると、大阪市は、遅くとも令和元年9月12日から、各不動産鑑定業者との間で、不動産鑑定評価に関する評価方針、評価内容等に関するメールのやりとりを行い、このやりとりにおいて、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。

37 格安賃料についての監査請求及び住民訴訟の提起

令和5年1月16日に、大阪市民が大阪市に対して、本件借地権設定契約の賃料価格が著しく廉価であることから、本件借地権設定契約の締結の差し止めを求めて監査請求を行った（甲1）。

同監査請求は、令和5年3月15日に合議不調となり（甲2）、令和5年4月3日に、上記理由による本件借地権設定契約の締結の差し止めを求める住民訴訟を大阪地裁に提起し、既に係属していた住民訴訟に共同訴訟参加した（事件番号：令和5年（行ウ）第57号）。

38 区域整備計画の認定

令和5年4月14日、本件区域整備計画が認定された（乙70）。

39 本件実施協定の認可

令和5年9月8日に、大阪府及び大阪IR株式会社から「大阪・夢洲地区特定複合観光施設区域の整備に関する計画」に係る実施協定について認可の申請があり、令和5年9月22日、国土交通大臣は同実施協定について認可

した（乙206、乙207）。

40 本件借地権設定契約の締結

令和5年9月28日、訴え趣旨の記載のとおり、本件借地権設定契約が締結された（乙208）。

第5 違法な財務会計上の行為

1 問題となる財務会計上の行為

地方自治法（以下「法」という。）237条2項は、「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、・・・適正な対価なくして、・・・貸し付けてはならない。」と規定している。

しかし、本件借地権設定契約書（乙208）によれば、本件借地権設定契約の賃料は、1㎡あたり月額428円と著しく廉価なものであり、「適正な対価」とはいえない。

したがって、条例又は議会の議決なく、かかる賃料で本件借地権設定契約を締結する行為は、法237条2項に反する違法な財務会計上の行為にあたる。

2 公企法40条1項による適用除外との関係性

(1) 主張の概要

そもそも、本件土地の貸付については、地方公営企業法（以下、「公企法」という。）40条1項により法237条2項に基づく条例や議会の議決を要せず、同条項に反する違法な財務会計上の行為ではないののではないかが問題となるが、①公企法40条1項は法237条2項が要請する「適正な対価」によるべき原則まで適用を除外するものではない。また、②仮に公企法40条1項により法237条2項の全て（「適正な対価」によるべき原則も含めて）適用を除外するものであるとしても後述する（イウ）とおり、各関係法令に違反していることから、本件借地権設定契約の締結

は違法な財務会計上の行為である。

(2) 公企法40条1項が「適正な対価」によるべき原則まで適用除外する趣旨ではないこと

ア 公企法40条1項の趣旨

公企法40条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。」と定める。

同条は、地方公営企業の業務に関し、議会の議決事項を定めた法96条の規定及び財産の管理及び処分を規制した法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。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（甲49）。

このような趣旨から、公企法40条1項は、契約の締結並びに財産の取得、権利及び処分について条例又は議会の議決を不要としたものにすぎず、法237条2項のうち、原則として地方公共団体の財産を適正な対価で譲渡・貸し付けしなければならない、適正な対価なく譲渡・貸し付けることができるのは例外的な場合に限られることについてまで適用を除外するものではない。

イ 公企法40条1項の文言解釈

現行の公企法40条1項の条文は、改正前の同条項が「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七号まで及び第二百三十七条第二項の規定は、適用しない。」と定めていたところを、改正により「条例又は議会の議決によることを要しない」と改めたものである。

このことからすれば、現行の公企法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。

現行の公企法でも、同40条2項では「・・・の規定は、適用しない。」と定めており、条項の全てを適用除外とする場合とその一部を適用除外とする場合とでは明確に区別されており、このことから上記の解釈が妥当である。

ウ 関係法令の趣旨

公企法40条1項の上記の解釈が妥当であることは、関係法令の趣旨からも明らかである。

まず、地方自治法においては、「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」とされ(法2条14項)、また、地方財政法においては、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えて、これを支出してはならない」とされている(地方財政法4条1項)。

地方公営企業が管理する財産が地方公共団体の財産である場合、上記の趣旨は当然に、地方公営企業が行う財産の管理・処分についても及ぶ。このことから、地方公営企業としても、財政の適正確保の見地から、財産を譲渡・貸付する場合には、原則として適正な対価によることが求められている。

次に、大阪市財産規則第12条の2は「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。」と定めている（乙54）。

また、大阪市財産条例10条1項では、「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。」とされており、これに基づき定められた普通財産貸付料算定基準（乙90の1）では、「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。」と定められている。貸付料を減免することができるのは、公益上その他の事由により特に必要がある場合等、例外的な場合に限られる（大阪市財産条例7条4項、同10条2項）。さらに、大阪市が取得、処分及び賃貸借する土地の評価について定める大阪市土地評価事務処理要領においても、同要領第7条で「土地の評価にあたっては、原則として不動産鑑定業者に鑑定評価を求める。」と定めている。このように不動産鑑定業者に鑑定評価（額）を求めたり、不動産評価審議会に諮問したりするのは、言うまでもなく、不動産の売買価格や賃料が適正な対価となっているかどうかを確認し、これを担保するためのものである。

これらの法令からすれば、適正な対価を確保するための様々な規制がなされているのであり、地方公営企業としても、財政の適正確保の見地から、財産を譲渡・貸付する場合には、原則として適正な対価によることが求められているものといえる。

エ 小括

以上のとおり、関係法令の趣旨からしても、地方公営企業も原則として財産を適正な対価で譲渡・貸し付けしなければならず、適正な対価なく譲渡・貸し付けることができるのは例外的な場合に限られるのであるから、公企法40条1項の解釈としても、法237条2項の全ての適用

を除外したのではなく、手続的な要件を緩和したにとどまるものと解すべきことは明らかである。

オ 本件において適正な賃料で貸し付けることが求められること

本件では、カジノ I R 事業という純然たる営利事業のために大阪市の財産たる土地を貸し付けるのであって、公益上その他の事由により賃料を減免すべき特段の事情はないのであるから、原則どおり、適正な賃料で貸し付けることが要求される。実際に、本件では大阪市は多額の鑑定費用をかけて不動産鑑定業者に「適正な賃料」(正常賃料・新規賃料)の鑑定を依頼し(甲 35 の 1・4 頁、甲 35 の 2・7 頁参照)、その鑑定結果に基づいた賃料が適正な賃料であると主張している。

しかしながら、本件では以下に述べるとおり、本件借地権設定契約の賃料は著しく廉価なものであり、到底「適正な対価」と言えるものではなく、法 237 条 2 項に違反する。

(3) 関係法令に違反する行為であること

仮に、公企法 40 条 1 項により法 237 条 2 項の全ての適用が除外されとしても、上記(2)イ(27~28 頁)の各法令により適正な対価での貸し付けが求められていることから、著しく廉価な対価での貸付は上記(2)イ(27~28 頁)の各法令にも違反することになり、違法な財務会計上の行為であることは明らかである。

3 本件借地権設定契約における賃料が「適正な対価」とはいえないこと

(1) はじめに

不動産鑑定評価において、様々な評価方針の策定、標準的使用や最有効使用の判定、評価手法の適用等、多岐に渡る評価主体の判断が介在する中で、異なる不動産鑑定業者において土地の基礎価格、期待利回り、適用した評価手法、最有効使用の判定が完全に一致するということはおよそ考え

難い。にもかかわらず、本件に係る不動産鑑定評価では、令和元年11月13日に発行された不動産鑑定評価書において鑑定業者4社のうち3社、また再鑑定を依頼し、令和3年3月5日に発行された鑑定業者3社のうち2社の鑑定結果は、1平方メートルあたりの土地の基礎価格、期待利回り、評価手法、最有効使用が変化せず一致する結果となっており、以下述べる点から、本件の不動産鑑定評価は大阪市の示唆、誘導又は指示等に基づいており、違法な不動産鑑定評価であることは明らかである。

(2) 大阪市による不当な誘導・指示等によるものであること

ア 大阪市が価格を変動させない考えを示していること

大阪IR（統合型リゾート）の事業化に関するアドバイザー業務を委託したPwCコンサルティングが再委託した不動研は、平成30年12月27日に発行した「調査報告書」において「最有効使用は、立地条件及び形状・規模等の個別的要因から判断し、大規模複合商業施設地である」（甲12・18頁）とし、対象不動産の単価は1平方メートルあたり120,000円と算定し（甲12・20頁）、期待利回りは本書面15～16頁に記載のとおり、4.3%と算出可能である（甲13）。

また、平成31年3月27日に発行されたarecの「不動産価格調査報告書」では、1平方メートルあたり「金120,000円」、最有効使用を「複合型商業施設の敷地」と記載され（甲15）、同日発行されたarecの「意見書」において「土地の期待利回りの水準 4.4%前後」と記載された（甲16の1）。

これらを受けて、IR推進局は平成31年4月23日、大阪府戦略本部会議において、資料に「RFCで・・・提示する価格について、今回の募集要項には参考価格12万円と記載した」と述べた。また、翌日の大阪市戦略会議においても「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。」「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」と述べて R F C で公表された価格を維持する考えを示した（甲 1 9 ・ 7 頁）。

イ 大阪市の「I R 考慮外」とする経緯に関する説明が虚偽であること

大阪港湾局は、令和 4 年 1 2 月 1 5 日の記者レクにおいて、令和元年 9 月下旬に鑑定業者 1 社から「I R 考慮外」とするべきとの意見を受けて、大阪市は同年 1 0 月上旬に鑑定業者 4 社と「I R 考慮外」の条件設定を確認したと説明している（甲 2 3）。

しかし、実際には、同年 1 0 月下旬に鑑定業者 4 社と確認する以前に、令和元年 9 月 2 4 日付の「I R にかかる鑑定評価書概要」（甲 2 4）にも「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」と記載されており、既にこの時点で「I R 考慮外」とすることが大阪市から示されている。また、令和元年 1 0 月 9 日に大阪市から鑑定業者に提示された資料（甲 2 5）には、「【付加条件】（仮称）大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響を考慮外とした鑑定評価」との記載がある。

さらに遡ると、鑑定評価の依頼時である令和元年 8 月 2 2 日において a r e c が「業務の目的と範囲等の確定に係る確認書」（甲 2 1）を発行しており、この時点で既に I R 考慮外を条件として鑑定評価を行う旨が記されている。

したがって、令和元年 9 月下旬に鑑定業者 1 社から「I R 考慮外」とするべきとの意見を受けて、同年 1 0 月上旬に鑑定業者 4 社と「I R 考慮外」の条件設定を確認したという、令和 4 年 1 2 月 1 5 日の大阪市の説明は虚偽であることが判明し、大阪市が「I R 考慮外」という条件設定を進めようとする事実を隠蔽していたことが明らかとなっている。

ウ 本件隠ぺいメールから大阪市の誘導や指示が明白となったこと

(ア) 大阪港湾局の記者レクでの説明

大阪港湾局は、令和4年12月15日の記者レクにおいて、賃料設定の複数鑑定事業者の鑑定評価が一致することについて、評価条件の設定の結果、各鑑定業者の判断が偶然一致したことを前提として説明した（甲23の1）。

しかし、令和5年7月に大阪市職員によるメールの隠蔽が発覚したことにより、記者レクにおける説明は虚偽であり、鑑定結果の一致が大阪市の示唆、誘導、指示によるものであることがより一層明白となった。

(イ) 本件隠ぺいメールでの大阪市と不動産鑑定業者とのやりとり

まず、大阪港湾局課長代理福岡氏（以下「福岡氏」という。）は令和元年9月12日18時20分から23分にかけて、各鑑定業者に対し鑑定評価概要というエクセルシートを送信し、同シートに入力して提出することを依頼している（甲52の1ないし甲52の4）。これは、同年11月の評価審議会への諮問に先立ち、各社の評価の大枠を事前に把握する目的と説明されている。この段階では、条件設定としてIR事業を考慮外とすることは記載されておらず、また、エクセルシートには必要諸経費の欄には「円」と記載されていて、具体的な金額を回答するよう求めていた。

この大阪市から送られたメールに対して、不動研は令和元年9月13日15時15分に、「鑑定評価概要（Excelシート）」に不動研のコメントや指摘を追記したものを返送している。同シートにおいては、①鑑定にあたっての付加条件として、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響を考慮外とした鑑定評価」とすることが記載されており、また、②RFC時の参

考価格である「売却120,000円/㎡」「貸付435円/㎡・月額」との記載や、「期待利回り3.5%」、「必要諸経費0.8%」との記載があるほか、必要諸経費の算出方法が示されている（甲52の8）。

福岡氏は、15時15分に不動研から送信されたメールを受けて、同日19時7分、「IR鑑定評価概要」のエクセルシートに条件を追記し、一部修正をしたとして、各鑑定業者に対し、改めて「IR鑑定評価概要」のエクセルシートを送付している。同エクセルシートには、鑑定にあたっての付加条件として、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設設置運営事業に係る価格形成要因への影響を考慮外とした鑑定評価」とすることが記載され、また、「必要諸経費0.8%」、必要諸経費の計算方法、RFC時の参考価格である「売却120,000円/㎡」「貸付435円/㎡・月額」との不動研の加筆部分が残されていた（甲52の9）。

(ウ) 不動産鑑定の独立性を害するものであること

価格の妥当性をより一層担保すべきとの観点から複数の業者に鑑定評価を依頼するという依頼の性質、及び、依頼を受けた鑑定業者及びその不動産鑑定士は、依頼者の意向や他の業者の鑑定評価に関する方針や関連情報を受けることなく、独立して公正に判断することが法令上及び鑑定依頼契約上の義務である。そうであって初めて鑑定評価が信頼できるものとなる。そのためには各鑑定業者と大阪市とのやりとりは細心の注意をもって個別になされるべきものであり、一部の鑑定業者の方針や内容が他の業者に伝わり、それに沿って各業者の鑑定がなされるようなことは、決して許されない。

従って、本件の場合も、各社と福岡氏とのメールの送受信は個別になされるべきものであるところ、福岡氏は、不動研から受け取っ

たメールを各社に送信（転送）し、その際に、R F C時の参考価格（売却価格120,000円/m²、貸付賃料435円）を明示した部分を残して、「鑑定評価概要（E x c e lシート）」を送信（転送）している。この結果、①I R事業を考慮外とすること、②土地の基礎価格を12万円とすること、③必要経費を金額ではなく%で示して、必要経費を含む期待荒利回りを計4.3%とすること、④鑑定手法として原価法を対象外とすることなど、不動研の方針に沿った鑑定方針とその内容が大阪市を通じて他の鑑定業者に伝えられ、他の鑑定業者もこの不動研及び大阪市の方針・内容に従って鑑定評価を行い、その結果、必然的に、各社の賃料価格についての鑑定結果が一致することになったのである。

各社の評価方針を把握するだけなら、このような事務作業をする必要は全くなく、暗黙の価格指示にほかならない。

そして、本件隠ぺいメールが開示された経過を見ても、大阪市が、大阪市と各鑑定業者との間でなされていた上記のやり取りを秘匿すること自体、大阪市の側に違法性の認識があったことを強く推認させるのである。

エ 複数の鑑定業者で鑑定手法や鑑定結果が一致していること

(ア) 鑑定の専門家から見ても複数鑑定業者において手法や結論が一致することが極めて不自然であること

令和元年11月13日、鑑定業者4社のうち、3社が「土地価格12万円/m²、期待利回り4.3%、月額賃料430円（支払賃料428円）/m²」で一致し、再鑑定を依頼する際にも鑑定費用削減の観点からa r e cや不動研を含む3社を選定し、3社中2社が一致する結果となった。

しかしながら、M B Sの報道番組において、50年以上にわたり不

動産鑑定を行い、東京地裁の鑑定人も30年近く務めた経験がある不動産鑑定士の田原拓治氏が、「3社、3つの価格が一致するということはまずありえません。」「あまりじゃなくて、100%ありえないです。」と答えている（甲39・6頁）。また、朝日新聞の報道によると、東京のある鑑定士は「2社が価格で一致したとしても、賃料まで一致することは珍しい。3社で価格と賃料が一致するなんて聞いたことがない。」と述べている（甲40・1頁）。

令和元年11月13日に行われた不動産鑑定評価及び令和3年3月5日に行われた不動産鑑定評価には、いずれも不動研及びa r e cが鑑定を行っており、同じ評価手法、土地の基礎価格、最有効使用、期待利回りとなっている。この点、令和3年2月の不動産評価審議会委員会の事前説明においても委員から「2社が示し合わせているように感じる」という意見が出るほどであり（甲36）、不自然極まりない。

なお、令和3年3月5日の鑑定について、2社の月額支払賃料はそれぞれ211,000,000円（429円/m²）、210,650,083円（428円/m²）となっているところ、2社の月額支払賃料が1円異なるのは、鑑定評価の違いからではなく、平方単価120,000円から更地価格を求めた際の端数処理の違いからくるものである。

すなわち、更地価格を求める際に、【面積×平方単価（120,000円）＝59,083,080,000円】としたうえで、不動研は上3桁を有効数字にして1億円未満を四捨五入して、更地価格を59,100,000,000円とした。他方で、a r e cは上4桁を有効数字にして1000万円未満を切り捨て、更地価格59,080,000,000円としている。この更地価格に利回りをかけた年間実質賃料から預り金の利息などを引いて年間支払賃料を求め、面積や12

か月で割り返すなどした結果、月額支払賃料に1円の差が生じたものであり、鑑定評価としては「一致している」と言ってよい。

(イ) 監査委員も一致することが不自然だと述べていること

監査結果通知書において、監査委員が「このような一致が不動産鑑定評価においてどの程度稀有な現象であるのか、監査委員は正確な情報を有するものではないが、意思の連絡等なしにこれらが一致したというのは不自然な印象を受けることは否定できない。」と述べている
(甲2・51頁)

(ウ) 大阪市担当者を通じて他の鑑定業者を知っていることが明らかになったこと

本来不動産の複数鑑定において独立性が担保されなければならぬため、他の鑑定業者を知っていることはあり得ない。

しかし、監査請求における調査においても「第1鑑定及び第2鑑定の際に、本市が発注した他の鑑定業者がどこか(1社だけでも)知っていましたか。」「知っていた場合、どのようにして知りましたか(本市担当者等から聞かれたのでしょうか)」という質問に対して、鑑定業者2社(不動研とarec)は、「知っていました。」(甲2・37頁、40頁)と回答し、鑑定業者1社は「大阪市の担当者から聞きました。」(甲2・37頁)と述べている。

これを受けて監査結果通知書において「この点、監査対象所属は否定するが、不動産鑑定業者が本来知りうるはずのない他の受注業者を知っているとすれば、本市職員から聞いたとみるのが自然であり、不動産鑑定業者の回答により信憑性があると考えられる。そして、本市職員が、依頼先の不動産鑑定業者に、同社の鑑定作業に不要な他の受注業者を伝えたのだとすれば、業者間での調整等を期待してのことではないかといった疑いも禁じ得ないところではある。」(甲2・51頁)

と述べている。

したがって、大阪市の担当者を通じて複数の鑑定業者が他の鑑定業者を知るに至っており、大阪市による不当な誘導や示唆があったものとみることができる。

(エ) 不動研と a r e c との間で共通の初歩的なミスがみつきり、鑑定の過程で示し合わせがなされていたことが強く推測されること

a 上記(ウ)で述べたように、各鑑定業者が他に鑑定を行っている鑑定業者を知っていたが、それにとどまらず、令和元年の鑑定評価書について、不動研と a r e c が取引事例の共有を行っていたと考えざるを得ない事実が判明している。

b まず、不動研と a r e c が収集した取引事例が一致していることである。令和元年鑑定評価において不動研は3事例、a r e c は4事例を採用しているが、うち2事例が同一事例である(不動研の「事例1」とa r e c の「事例D」、不動研の「事例2」とa r e c の「事例A」)(甲28の1、甲28の2)。

全国に存在する膨大な取引事例の中から採用する事例が2つも一致する可能性は極めて低いため、このことのみでも、そもそも両社が独自に事例を収集したのか疑われる。

c さらに、不動研と a r e c の鑑定には、不動研では「事例2」、a r e c では「事例A」として収集された事例を採用するにあたって共通の初歩的ミスが認められる。

同事例は、平成30年に福岡市が売却をした青果市場跡地の取引事例である。この取引事例では、実際には取引価格に建物価格も含んでいるにもかかわらず、2社ともに、取引価格を「土地のみの価格」と誤認して採用していた。

福岡市が売却したのは土地と建物であり、ホームページで公開さ

れている取引価格は建物価格を含む価格である。売却資産が土地だけでなく建物が含まれていることは、公開情報の確認や不動産登記記録、取引事例の現地調査などをすれば容易にわかることである。

取引価格に建物価格も含んでいる場合には、取引価格から建物価格を控除して土地だけの取引価格を求め、これを土地の面積で除した価格を取引価格として採用しなければならない。この作業のことを鑑定評価において「配分法」というが、不動産鑑定士であればごく日常行っている作業である。

しかしながら、両業者とも建物の価格を含んだ取引価格を土地の面積で除して求めた価格を取引価格として採用している。このような誤りは、鑑定士として当然行うべき最低限の調査を行っていれば発生し得ないものである。

d a r e c と不動研が同じ取引事例を採用しただけでも偶然とは考え難いことであるが、通常起こり得ない初歩的な誤りまで完全に一致するのは不自然極まりないことであり、2社が事例情報を融通しあった、つまり、1社の初歩的なミスをした事例情報を、もう一社がそのまま借用したと考える方がむしろ自然であり、合理的な推認というべきである。

オ 当初の調査報告書の結果から変動していないこと

鑑定はその時点での適正な価格を鑑定業者が鑑定基準に基づいて独立した立場で鑑定業者独自の責任で算定するものである。よって、従前と同じ業者がその後の鑑定を行うことには問題があるとともに、仮に同じ業者が算定するにしても従前の鑑定や従前の依頼者の考え・指示に影響されること無く、鑑定業者の独立した責任において算定されなければならない。

平成30年12月27日に、不動研は、当初から対象不動産の単価は

1平方メートルあたり120,000円と算定し、計算すれば期待利回りが4.3%となるような数値を示した(本書面15~16頁参照)。また、arecが平成31年3月27日に発行した、「不動産価格調査報告書」では、1平方メートルあたり「金120,000円」、最有効使用を「複合型商業施設の敷地」と記載された(甲15)。また、同日発行されたarecの「意見書」において「土地の期待利回りの水準4.4%前後」と記載された(甲16の1)。この時点では、「IRを考慮外」とする条件設定の記載もなかった。

しかし、その後「IRを考慮外」とする条件設定が新たに加わり、新型コロナウイルス感染症の感染拡大といった事情変更があるにもかかわらず、土地の基礎価格や期待利回りが一切変動しないということはありません。条件設定の有無により、鑑定評価の内容や結果が異なるのは鑑定評価の常識である。また、令和元年ではインバウンド需要が商業地、特に観光地への影響は大きく、地価は著しい上昇傾向にあったが、令和2年3月頃からは新型コロナウイルス感染症が商業地へ与えたダメージは大きく、地価も一転して下落へと転じていた。それにもかかわらず、令和2年11月20日に再鑑定を依頼する業者を選定するに際しても、鑑定費用削減の観点と説明して、前回鑑定で類似の評価結果であった3社を選定し、令和3年3月5日に行われた再鑑定においても、土地の基礎価格は1平方メートルあたり、「120,000円」であり、期待利回り「4.3%」で固定されている。

この点については、事前説明時において、不動産評価審議会委員から「2社が示し合わせているように感じる。」「期待利回りについて、4.3%の根拠を教えてください。前回から状況が変わっているため、前回とまったく同じではないと思う。」「時点修正率について±0としている根拠を教えてください。大規模なイベント用地で横ばい傾向は妥当か」な

どと鑑定方針に対する疑問が呈されている（甲34）が、維持されている。これは、IR推進局が平成31年4月24日に、「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」と述べたように、価格を維持するような大阪市の誘導、示唆、指示があったからにはほかならない。

以上より、平成30年12月27日、平成31年3月27日に行われた土地の基礎価格や期待利回りに関する調査報告を受けて大阪市が指示等したことによって、様々な事情変更があるにもかかわらず、令和3年3月5日の鑑定に至るまで同一内容の鑑定結果が固定されているものとみるのが自然である。

カ 小括

以上より、令和元年11月13日の不動産鑑定結果が4社中3社、令和3年3月5日の不動産鑑定結果が3社中2社一致しており、かつ、様々な事情の変更があったにもかかわらず、鑑定結果が一切変化していないのは依頼者である大阪市の誘導、示唆、指示等に基づいて行われたからであることは明らかである。

このような依頼者からの指示に従って評価した場合や複数の鑑定業者同士が鑑定評価額を示し合わせて不動産鑑定評価書を作成した場合について、令和4年10月27日の衆議院総務委員会における国土交通省不動産・建設経済局の吉田政府参考人の答弁によると、不動産の鑑定評価に関する法律第40条1項の「故意」の「不当な鑑定評価等」に該当し得ると答弁されている（甲41・1～2頁）。

また、これらの場合には不動産鑑定士の責務として「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」と定める同法第5

条にも抵触する。

したがって、本件のように依頼者の指示等に基づいて行われた不動産鑑定評価は、不動産の鑑定評価に関する法律における「不当な不動産の鑑定評価」（同法40条1項）に該当する。

(3) 「IR事業を考慮外」とすることの不当性

ア 「IR事業を考慮外」とした経緯とその不当性

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

この点、大阪港湾局は、令和元年9月下旬ころ、鑑定評価の過程で不動産鑑定業者1社から「IR事業は国内実績もなく、評価上考慮することは適切でない」旨の意見を受け、これについて10月上旬に4社に所見を求めたところ、10月中旬に4社とも「IR事業を考慮外」とすることが妥当との所見を確認したため、「IR事業を考慮外」とすることを4社に提示したと説明している。

しかし、それ以前の令和元年8月22日にarecがIR事業を考慮外とすることについて大阪港湾局に業務の目的と範囲等の確定に係る確認書（以下、「確認書」という。）を提出していること（甲22）、同年8月23日に谷澤鑑定が「依頼者（大阪港湾局）指示に基づき」IR事業を考慮外とする確認書を大阪港湾局に提出していること（甲23）から、上記説明は虚偽であり、大阪港湾局による指示に基づいて「IR事業は考慮外」との条件設定がなされたものと考えられる。

また上記メールでのやりとりでも大阪市から各鑑定業者に対して「I

R事業は考慮外」とするような条件設定のメールを送信し、令和元年9月24日に行われた審議会の事前説明時においても、既に「IR事業は考慮外」として説明がされている（甲24）。

そもそも不動産鑑定評価は、RFP実施にあたって、IR事業用地の土地賃料を算定する目的で行われたものである。

そして、鑑定を受託した鑑定業者としては、「不動産鑑定評価基準」に基づき、独自の責任において、公正かつ適正に、当該土地の「最有効使用」に基づき適正な賃料価格を鑑定する義務がある。

ところが、「IR事業」のための賃料鑑定であるにもかかわらず、大阪港湾局が「IR事業は考慮外」との条件設定を提示したことは不当であり、それに従って「IR事業は考慮外」とする鑑定を行った鑑定業者も誤っている。

イ 鑑定評価できないのに引き受けた不動産鑑定評価基準違反

「IR事業を考慮外」とした理由につき、不動研は、これまでに前例のない日本型IRの施設の規模、集積等が明確に把握できるような状況ではなく、IR施設を前提とした鑑定評価を行おうとしても、重要な価格形成要因が把握できず、IR施設を最有効使用として判定することも困難であるため、IR施設を前提とする鑑定評価はできないと述べている（甲2・35頁）。

arecは、IR事業が実施されることは確定しておらず、また、収入や税制が確定していないため、「IR事業を前提とした鑑定評価」を行うことができないと述べている（甲2・39頁）。

大和鑑定は、IR事業実施については国の認可が必要となるが、価格時点においてはその実現性があるものと蓋然性をもって判断できなかった。加えて将来予測の限界等からIR事業を前提とした評価を行うことができないと判断したと述べている（甲2・41頁）。

しかし、大阪港湾局が不動産鑑定評価を依頼した目的は、I R事業において、対象不動産である土地を新たに事業用定期借地権に供するため、I R事業の事業者選定にあたってR F P実施時に公表するI R事業用地の土地賃料を算定する参考とするため（甲28の2・1頁）であり、不動産鑑定評価を実施した各社はこれを認識していた。依頼目的がI R事業用地の土地賃料を算定するためと知りながら、各社とも「I R事業を前提とした鑑定評価はできない」としたのである。

「不動産鑑定評価基準運用上の留意事項」（甲43）3頁には、「（1）鑑定評価の条件設定の意義」として、「鑑定評価に際しては、現実の用途及び権利の態様並びに地域要因及び個別的要因を所与として不動産の価格を求めることのみでは多様な不動産取引の実態に即応することができず、社会的な需要に応ずることができない場合があるので、条件設定の必要性が生じてくる。

条件の設定は、依頼目的に応じて対象不動産の内容を確定し（対象確定条件）、又は付加する地域要因若しくは個別的要因についての想定上の条件を明確にするものである。したがって、条件設定は、鑑定評価の妥当する範囲及び鑑定評価を行った不動産鑑定士の責任の範囲を示すという意義を持つものである。」

と記載されており、条件設定は依頼目的に応じて行われることが明記されている。

また、「不動産鑑定評価基準」（甲42・4頁）には、「第4節 不動産鑑定士の責務」として、「（5）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。」とされている。

本来の依頼目的がI R事業用地の土地賃料を算定するためであり、そ

の目的に応じた条件設定では I R 事業を前提とした鑑定評価ができないのであれば、鑑定業者各社は不動産鑑定を謝絶しなければならなかった。

にもかかわらず、鑑定業者が自己の能力の範囲内で評価できるように「I R 事業を考慮外」という鑑定目的に反した条件を設定して行った本件鑑定評価は、不動産鑑定評価基準に反していると言わざるを得ない。

ウ 条件設定の合理的理由を記載しなかった不動産鑑定基準違反

また、令和元年11月13日付の4社による不動産鑑定評価書（甲28の1～4）には、「I R 事業を考慮外とする」条件が記載されているが、かかる条件設定の合理的理由が記載されていない。

「不動産鑑定評価基準」（甲42・39頁）には、不動産鑑定評価書の記載事項として、「II 鑑定評価の条件対象確定条件、依頼目的に応じ設定された 地域要因若しくは個別的要因についての想定上の条件又は調査範囲等条件についてそれらの条件の内容及び評価における取扱いが妥当なものであると判断した根拠を明らかにするとともに、必要があると認められるときは、当該条件が設定されない場合の価格等の参考事項を記載すべきである。」とされている。

I R 事業を考慮外とする合理的理由が記載されていない上記不動産鑑定評価書は、明らかに不動産鑑定基準に反するものである。

エ 最有効使用の判定の誤り

令和元年に鑑定評価した4社及び令和3年に鑑定評価した3社はいずれも I R 事業を考慮外とした結果、最有効使用を「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）と判定して鑑定評価を行っている。

しかし、I R 施設そのものは国内に前例がないとしても、お台場やポートアイランドなどの複合商業施設群、長崎ハウステンボスや大阪ユニ

バーサルスタジオジャパンなどの複合観光施設群などは高層ホテルを含む複合施設群として前例として評価することができる。また、I R事業用地は建設中の地下鉄夢洲駅に隣接する駅前一等地であり、観光拠点の駅前利用は収益力の高いホテルを最有効使用とするのが通常である。

大阪市は、経済界などとともに夢洲全体のまちづくり方針や土地利用等に関する「夢洲まちづくり構想」を平成29年8月に策定しており、この構想では、ホテル建設を含めた国際観光拠点とすることが示されている(甲6)。また、I R推進局は、超高層ホテルなどの大規模施設群を建設するためには液状化対策が必要だと大阪市長に説明し、これに基づき大阪市は約790億円もの土地改良費の支出を決めている。そもそも低層・中層の郊外型ショッピングセンターを設置するのであれば、上記約790億円もの土地改良費の大阪市の負担は必要がない。I R事業の不可欠な構成施設として高層ホテルを設置する必要があるから、このような大阪市負担を約束したのである。また大阪市は本件対象区域を、準工業地域から容積率400%の商業地域への用途変更も行っている。

本件区域整備計画概要版(甲3の2・7頁)でも、総延床面積約77万㎡のうち、5号施設(宿泊施設)が約28.9万㎡を占めており、I R区域の全体配置図(イメージ)においても、カジノとホテルの入るMGM大阪とMUSUBIホテルの敷地が全体面積の5分の1ほどを占めている。同概要版10頁では上記のMGM大阪、MUSUBIホテルに加えて「VIP向け最高級ホテル」であるMGM大阪ヴィラを加えた3つのホテルによって「日本有数の規模 総客室数2,500室を整備」と記載し、大規模・高級ホテルの設置計画が明記されている。

その全体の事業規模も、本件区域整備計画によれば、初期投資額が約1兆0800億円、年間売上高は約5200億円、当期純利益は約750億円(開業3年目期のもの)という超巨大な複合観光施設の設置運用

事業である（甲3の1・17～18頁）。

にもかかわらず、①「IR事業を考慮外」とした誤りのうえに、さらに②本件事業区域全体を、高層ホテルを含まない低層・中層の郊外型ショッピングセンター等（大規模複合商業施設）を最有効使用として算出した鑑定評価は、不動産鑑定評価基準の基本である「最有効使用」の設定を誤っており、その結果、著しく廉価な賃料となっている。

4 本件不動産鑑定評価が誤っており、本件借地権設定契約の賃料が「適正な対価」とはいえないこと

以下では、本件不動産鑑定評価の評価方針、評価方法等が不動産鑑定評価基準等に照らしても妥当ではなく、本件不動産鑑定評価が誤っており、本件不動産鑑定評価に依拠して定められた本件借地権設定契約の賃料が「適正な対価」とは到底いえないことを述べる。

(1) 賃料を積算法でしか算定していないこと

不動産鑑定評価基準（甲42。以下「鑑定基準」という。）によると、「宅地の正常賃料を求める場合の鑑定評価に当たっては、賃貸借等の契約内容による使用方法に基づく宅地の経済価値に即応する適正な賃料を求めるものとする。」、「宅地の正常賃料の鑑定評価額は、積算賃料、比準賃料及び配分法に準ずる方法に基づく比準賃料を関連づけて決定するものとする。」と記載されていることから、正常賃料を求めるに当たっては①積算法、②賃貸事例比較法、③収益分析法、④賃貸事業分析法等の各手法から求められる試算賃料を関連付けて決定しなければならない。すなわち、新規賃料の鑑定を依頼された鑑定業者は、一つの手法を用いて新規賃料を算出すれば足りるということではなく、複数の手法を用いて試算賃料を求め、それらを比較検討し、関連付けて、新規賃料を求めなければならない。

また、鑑定基準によると、「純収益を適切に求めることができるときは

収益賃料を比較考量して決定するものとする。また、建物及びその敷地に係る賃貸事業に基づく純収益を適切に求めることができるときには、賃貸事業分析法(建物及びその敷地に係る賃貸事業に基づく純収益をもとに土地に帰属する部分を査定して宅地の試算賃料を求める方法)で得た宅地の試算賃料も比較考量して決定するものとする。」と記載されており(甲42・51頁)、積算法だけでなく、賃貸事業分析法に基づく試算賃料を比較考量して決定するべきである。

しかるに、本件4つの不動産鑑定(甲28の1~4)は、積算法による積算賃料しか求めていない。賃貸事例比較法、収益分析法、賃貸事業分析法等による試算賃料を算出していないのである。とりわけ、本件対象不動産は我が国初のIRという多額の収益が見込める事業地であるにもかかわらず、その収益を評価し賃料へ反映させる手法で求められる試算賃料との比較が必須であるところ、それが抜け落ちてしまっている。これでは、積算賃料が適正であることを裏付けるものがない。

以上の方式による鑑定は、鑑定基準各論第2章第1節2(甲42・53頁)の規定に反したものであり、当該鑑定によって求められた賃料は適正であるとは言えない。

(2) 基礎価格の求め方の誤り

ア 原価法により基礎価格を求めていないことの誤り

(ア) 第1鑑定及び第2鑑定は、積算法のみによって新規賃料を求めているところ、積算賃料を求めるにあたっては、まずもって対象不動産の基礎価格を求めなければならない。その方法は、①原価法と②取引事例比較法によって求めなければならない(甲42・32頁)。基礎価格も、その適正さを担保するためには、新規賃料と同様に、複数の手法による試算価格を比較検討し、関連付けて決定することが望ましい。

とりわけ、本件の対象不動産は、大阪市ないし大阪港湾局が人工的

に造成した埋立地である夢洲の一部であり、本件鑑定依頼者も大阪港湾局であることから、その造設等のためにどれほどの工事費、一般管理費、付帯費用等を要したのかを確認することは可能であることから、「再調達原価を適切に求めることができる」と(甲42・23頁)にあたるため、原価法によって積算価格を求める方法が馴染む。不動研自身も、「埋立コストをもとに土地価格を求める方法で客観性が高い」と指摘している(甲13・4頁)。

しかるに、第1鑑定及び第2鑑定は、いずれも取引事例比較法による比準価格のみを求めており、原価法による積算価格を求めていない。

(イ) この点、不動研は、「廃棄物処理場として事業が開始された経緯を有しており、その事業の特殊性により対象不動産のみに係わる素地価格・造成費等を適切に把握することが困難であること(甲28の1・19頁)とし、arecは「夢洲全体において一部は廃棄物による埋立、一部は建設土砂による埋立等、埋立時期や内容が異なることから、対象不動産に係わる原価を適切に抽出して把握することは困難である」と指摘し(甲28の2別紙3-1)、原価法の適用可能性を除外している。

しかるに、大阪市による予算の範囲の下、また大阪港湾局の管理の下で埋立・造成されたのであるから、実際に要した造成費から再調達原価を求めることは可能である。

また、仮に、造成費から再調達原価を求めることが容易でないとしても、このような場合でも原価法を適用できるよう、鑑定基準では、「標準的な建設費から求める方法」を認めている(甲42・23～24頁)。原価法による再調達原価の求め方は、(1)直接法と(2)間接法(甲42・24頁③イ)があり、さらに(1)直接法には、①実際に要した造成費から求める方法(甲42・24頁③アの一段落目)

と②標準的な建設費から求める方法（同２段落目）の２つがある（なお、「標準的な建設費から求める方法」、②）においては、造成事例の収集も必須でない。鑑定基準にも、造成事例の収集が必要であるなどと記載されていない。ところが、鑑定業者４社が「標準的な建設費から求める方法」を検討した形跡がない。

なお、谷澤鑑定及び大和鑑定に至っては、原価法に関する記載は一切無く、検討すらなされていない。

(ウ) したがって、本件４つの不動産鑑定評価は、原価法により対象不動産の積算価格を求めることができるにもかかわらず、それをせず、その結果、取引事例比較法による比準価格のみをもって安易に基礎価格を求めている点で鑑定基準に反する。仮に、原価法を適用できない特別な事情が存在するのであれば、その理由を鑑定評価書に記載しなければならない（甲４２・４０頁）が、上述のとおり、十分な説明がなされているとは言えない。

(エ) なぜ全ての鑑定業者が原価法を採用するどころか、検討すらされてなかったのか。その理由は、本件鑑定においては、鑑定依頼直後に、依頼者である大阪市より、原価法を適用しないことが指示されていたためである。

すなわち、不動研が平成３０年１２月２７日に発行した「大阪ＩＲ事業予定地にかかる評価方針について」（甲１３）には、土地価格を求める鑑定評価手法について、原価法の「適用可能性」を「×」としている（同４頁）。これは不動研が大阪市に示した評価方針である。大阪市の４社に鑑定評価を依頼したのは令和元年８月であるところ、各鑑定業者にこの不動研の評価方針を示していた可能性が高い。

また、令和元年９月１２日１８時２０分に大阪市が鑑定業者４社に送ったメール（甲５２の１、甲５２の４、甲５２の５、甲５２の６）

に添付された「鑑定評価概要 (E x c e lシート)」には、そもそも土地価格を求める入力欄に原価法の入力欄が存在しない。これは不動研の評価方針を大阪市がそのまま採用し、各鑑定業者にもその評価方針を強いたものとみるほかない。この入力欄を見れば、不動研以外の鑑定業者は、「原価法の非適用を指示された」と認識するのは当然である。

仮に、各鑑定業者の意見書で説明されているように原価法について検討がなされていたのであれば、大阪市港湾局に対して、埋立てに関する情報や資料の提示を求めるなどのやりとりがあつてしかるべきである。しかしながら、大阪市より開示されたメールをみても、そのようなやりとりは一切なく、取引事例比較法のみを適用する前提で手続が進められている。つまり、どの鑑定業者も、不動研の評価方針を鵜呑みにした大阪市の指示を受けて、原価法の適用を最初から検討せずに、取引事例比較法のみで評価していたのである。ここでも鑑定業者がそれぞれ独立性を保って評価を行っておらず、大阪市の指示に従って足並みを揃えていたことが分かる。

イ 比準価格が全て不適切であり、適正であるとはいえないこと

第1鑑定及び第2鑑定は、基礎価格について、取引事例比較法による比準価格のみを求めているが、以下のとおり比準価格を求める過程にも誤りが多数存在し、求められた基礎価格が適正であるとはいえない。

(ア) 土地取引事例の選択の誤り

取引事例比較法で採用する取引事例は、対象不動産の近隣地域もしくは類似地域内に存し(同一需給圏内の類似地域等に存すること)、対象不動産若しくは標準画地と代替、競争の関係にある(同一需給圏内の代替競争不動産)取引事例であつて、かつ、事情の正常性、時間的同一性、要因比較の可能性(価格形成要因の類似性)を備えた取引事

例を選択しなければならない（事例適格要件）（甲42・26頁）。

しかるに、本件4つの不動産鑑定が選択する取引事例は、いずれも上記基準を満たすものではなく、鑑定基準に反するもので誤りである。以下、詳述する。

なお、各鑑定書には取引事例の詳細がマスキングされているが、令和4年12月15日の記者レク資料（甲23の1）によると、おおまかな取引事例地が明らかにされている（甲23の1・資料2の鑑定業者イは不動研、ロは大和鑑定、ハはarec、ニは谷澤鑑定である。）。

i) 本件対象不動産

大阪港湾の埋め立て地、商業地域、容積率400%、幅員60m
道路接面

ii) 不動研

①令和元年鑑定（第1鑑定）評価（甲28の1）

【事例1】

・内陸部の住宅地域内に存する土地であり不適切である。

【事例2】

・事業環境に+60%もの格差が付く事例であれば、類似性に欠けて不適切である。

・博多湾に近い土地と大阪夢洲の土地では、商圏の範囲や購買力が博多の方が+60%も上回るとするのは不適切である。

【事例3】

・取引時点から価格時点まで4年も経過しており、時間的同一性に欠け不適切である。

【事例1】は、そもそも戸建住宅が建ち並ぶ住宅地域に存しており不適切である。「相対的に広い商圈を有する」「大手スーパーを核テナントとするSC予定地」程度であれば、住宅地域に存しない事例も多数存在するのであって、わざわざ住宅地域の土地を選択する合理的理由は存しない。

【事例2】は、商業地として採用は可能と考えられるが、博多と大阪の商圈の比較で、博多が大阪よりも+60%優れているという格差付けは不適切である。大阪市も福岡市南部に優る商圈人口を有しているし、夢洲は大阪市内中枢部から電車ですぐに行けるのであるから立地的にも優れているのであって、+60%もの格差付けをする理由は存しない。

【事例3】は、一般的に許容される時点修正の期間(1~2年)から大幅に上回る事例をわざわざ採用する必要はない。全国を同一需給圏と判定している中で4年も遡った愛知県の事例を採用する必要性は乏しく、より価格時点に近い取引事例を採用すれば足りる。

②令和3年鑑定(第2鑑定)評価(甲35の1)

【事例1】【事例2】は、第1鑑定と同じである。

【事例3】

・環境条件として+80%(事業環境として+50%、用途の多様性として+30%)もの格差が付く事例であれば、類似性に欠けて不適切である。

【事例3】は、枚方市の事例よりも事業環境が80%も劣るような土地が本件鑑定対象地であると評価するのであれば、そのような土地の最有効使用が大規模複合商業施設地と判定したことがそもそも不適切である。用途の多様性をも理由にするが、夢洲は船舶による物流拠点として活用することもでき、枚方市内の土地に用途の多

様性として+30%もの格差を付けるのは不適切である。

上記は素人目にも一見して事例の選択が不適切であることが明らかかな事例である。これらに対して、どのような考えで事例の選択や格差付けをしたのかという具体的な説明がなければ、不動研が取引事例比較法により求めた土地価格が適切であるとはいえない。

iii) a r e c

①令和元年鑑定（第1鑑定）（甲28の2）

【事例A】

- ・背後地の状態に+50%もの格差を付く事例であれば、類似性に欠けて不適切である。
- ・博多湾に近い土地と大阪夢洲の土地では、商圈の範囲や購買力が博多の方が+50%も上回るとするのは不適切である。

【事例B】

- ・学校用地として取引された事例で不適切である。

【事例C】

- ・ホテル用地として取引された事例であるが、ヨットハーバー等に囲まれた土地で大阪夢洲の土地が有する収益性とは比較にならないが同等の格差で試算しており不適切である。

【事例D】

- ・内陸部の住宅地域内に存する土地であり不適切である。

②令和3年鑑定（第2鑑定）（甲35の2）

【事例A】、【事例B】、【事例D】は第1鑑定と同じである。

【事例C】

- ・開示された不動産鑑定評価書では当該事例地の詳細が黒塗りされており、事例の内容が明らかとされていないため、現時点では具体的

な検証ができない。

【事例A】と【事例C（第1鑑定）】は商業地として採用は可能と考えられるが、格差付けが不適切であり、【事例B】と【事例D】はそもそも用途も異なり不適切である。

iv) 大和鑑定

第1鑑定（甲28の3）及び第2鑑定（甲35の3）いずれについても、現在公開されている資料では具体的な所在地や用途が不明であるため、その選択の適正さについて具体的な検証ができない。

なお、事例地の選択が適正であることは、本来は、鑑定事業者が責任をもって説明しなければならない。そのような説明がなされていない点で不当な鑑定と言える。

v) 谷澤鑑定（甲28の4別表-1）

事例Aは大阪市茨木市茨木駅の北東方の準工業地域（容積率200%）に所在する土地である。幅員16mの道路に接面している。上記a r e cの事例Bと同じである。上述のとおり、学校用地として取引されたものとみられ、そもそも類似性に欠ける。

事例B（大和不動産鑑定の事例3と同じ）及び事例Cは神戸市内の土地であるようだが、それ以上に具体的な所在は不明である。そのため、現在公開されている資料では、その選択の適正さを具体的に検証することができない。

なお、事例地の選択が適正であることは、本来は、鑑定事業者が責任をもって説明しなければならない。そのような説明がなされていない点で不当な鑑定といえる。

ウ 事例の要因比較の誤り

(ア) 隣接する新駅開業を考慮していない誤り

土地価格は、駅を中心にして形成されることから、新駅が開業することは、大きな価格形成要因であって、これを無視して土地価格を評価することはできない。隣接する場所に、新大阪駅や大阪駅等の主要駅から電車交通しやすくなる新駅が開業されることが予想されている場合、その土地価格は相当高額となるのが一般的な鑑定の考え方であり、社会常識である。

また、不動産鑑定は、価格形成要因について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、将来の変化を予測して行わなければならない。鑑定評価基準は、「不動産の価格に関する諸原則」として、「変動の原則」や「予測の原則」を挙げる(甲42・12～13頁)。これは、不動産の価格形成要因は常に変動の過程にあるため、要因分析は価格形成要因を動的に把握し、将来どのように変化をしていくのかを予測しながら行わなければ適正な価格を求めることはできないことから導かれる大原則である。

そして、対象不動産上には、大阪メトロ中央線の新駅(夢洲駅)が開業することが予定されていた。すなわち、第1鑑定の価格時点において既に工事の施行認可が下りており(平成30年3月28日)、鉄道延伸工事も開始されていた。さらには工事完成期限(平成35年3月31日)まで示されている(乙125の1・7頁)。加えて、大阪市高速電気軌道株式会社(通称:Osaka Metro)は、大阪市が株式を100%保有している子会社である(甲67)。

また、令和元年9月30日に大阪市から鑑定業者4社に送られたメール(甲52の22)に添付された「土地価格調査用のインフラ条件」には、「6. 公共インフラ等の整備・運営計画」内で、鉄道延伸につい

て「2024年度末まで供用をめざし、鉄道延伸部の整備工事を行う予定」と記載されている。さらには「鉄道延伸整備は大阪市及び鉄道事業者が実施する予定」とも記載されている。これらから、大阪市も鉄道事業者と一体となって鉄道延伸整備を進めていたこと、具体的な期限を設けて整備工事を行うことが決まっていたことが認められる。

したがって、新駅開業・鉄道事業は、各価格時点において大阪市の手の内にあつたのであつて、実現性・合法性は十分に認められることから、「想定上の条件」を設定して、新駅が開業された状態での価格を求める必要があつた。

ところが、いずれも、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（甲35の1別表②-（1）、甲35の2別紙3-2、甲35の2別紙I）。その結果、当然ながら賃料が低廉となつてしまった。

そのため、全ての鑑定は、一般的な鑑定の考え方や社会常識に反するものであつて、適正な積算価格が求められているとは言えない。

ではなぜ鑑定業者らが新駅開業を想定上の条件としなかつたのか。鉄道延伸をどのように扱うかについても、大阪市と各鑑定業者の間の本件メールから、不動研が主導していたことが確認できる。

大阪市は、令和元年9月12日18時20分の福岡氏から鑑定業者4社に対するメールに添付された「鑑定評価概要（Excelシート）」（甲52の1、甲52の4、甲52の5、甲52の6）において、「（2）想定上の条件設定」という質問の中で、「メトロ延伸前の状態で評価している。」という項目に対して○×で回答するように要求している。この段階では大和鑑定（令和元年9月17日19時4分のメール（甲52の11））や谷澤鑑定（令和元年9月19日17時32分のメール

(甲52の14))は、いずれも「×」と回答している。つまり、メトロ延伸後の状態で評価をすると回答をしているのである。

しかし、その後、不動研から大阪市に、基礎的インフラや鉄道延伸等に関する各評価条件を示すメール(令和元年9月25日19時41分メール(甲52の18))を送付した。また、不動研は、「メトロ延伸前の状態で評価している。」を「○」とする評価概要を大阪市に送付した(令和元年9月27日13時37分メール(甲52の19))。これらを受けて、大阪市は、不動研から示された評価条件や「メトロ延伸前の状況として評価している」との条件をまとめた「評価の方向性」を各鑑定業者に送付した(令和元年9月27日15時34分メール(甲52の20))。そして、最終的に4社とも鉄道延伸前の状態で評価をするに至っている。

このやりとりからも不動研が主導となって条件設定などを行い、大阪市はそれを他の3社にそのまま伝えている。そして、他の3社は、大阪市からの指示を検討することもせず言われるがまま評価を行っている。4社のうち担当鑑定士の1人でも不動産鑑定士としての専門性と良心を発揮すればこのような不当な評価書が発行されることはなかったであろう。

(イ) 用途地域、容積率の違いによる修正の誤り

商業地域にある土地の価格の方が、準工業地域にある土地の価格より高額となることが一般的である。また、容積率400%の土地の方が、容積率200%の土地より高額となることも一般的である。例えば、本件対象不動産と同じ大阪市の港湾に所在し、商業地・容積率400%であるユニバーサルシティ駅前の土地の路線価は30万円/㎡ないし37万円/㎡となっているのに対し、道路を挟んだ準工業地域・容積率200%の土地の路線価は17万円/㎡となって

おり、大きな差が生じている（甲44、甲45）。そのため、商業地域に所在する土地と準工業地域に所在する土地とを比較する場合には、要因修正をすることが必要不可欠である。

しかるに、不動研、大和鑑定、谷澤鑑定の鑑定では、用途地域や容積率による要因修正（行政的條件）が行われていない。すなわち、商業地域（容積率400%）の土地と準工業地域（容積率200%）の土地とで、100/100の要因修正、すなわち土地価格に格差はないと評価しているのである。不動産の価格形成の基本を失うもので誤りである。

なお、arecは、容積率200%と400%の修正について▲5の修正をしている（甲28の2別紙4-2、甲35の2別紙3-2）。

（3）期待利回りについて

期待利回りとは、賃貸借に供する不動産の価格に対して期待される純収益（純賃料）のその不動産の価格（基礎価格）に対する割合をいう。

$$\text{期待利回り} = \frac{\text{純賃料}}{\text{基礎価格}}$$

本件4つの不動産鑑定は、そのいずれもが期待利回りを4.3%とするが、その算出根拠が一切記載されていないか、誤った方法により算出されている。

そのため、4.3%という期待利回りが適正に算出されたものとはいえず、これに基づき算出された新規賃料も適正ではない。

以下では、各鑑定の期待利回りの算出方法に関する説明を取り上げ、誤りを述べる。

ア 不動研（甲28の1・22頁、甲35の1・22頁）

「一般市場における建物所有を目的とする新規地代利回りを検討し、土地の資産としての安全性・非流動性、昨今の金融市場の推移・動向、当該地域の立地条件のほか、必要諸経費である土地の公租公課相当額

等を総合的に考慮して、期待利回りを4.3%と査定した。」

具体性が皆無である上記説明のみでは、なぜ4.3%と算出されたのか不明である。昨今の金融市場の推移・動向については同鑑定書7頁に一部記載があるものの、その他の影響については一切の記載が無い。

これでは算出された期待利回りの数値の適正さを裏付けることはできない。

イ a r e c (甲28の2別紙5-1、甲35の2別表4)

「期待利回りは、安全資産の利回りに対象不動産に係るリスクプレミアムを加算して求めるものであるが、対象不動産(土地)にかかる必要諸経費の割合を考慮した期待利回りを下記の通り査定した」として、

国債・公社債・長期預金の利回り	0.4%
リスクプレミアム	
東京Aクラスビル	3.5%
大阪Aクラスビル	4.5%
大阪郊外ショッピングセンター	5.8%
必要諸経費率	0.9%
計	4.3%

本件土地の期待利回りを4.3%と求めている。

しかるに、上記参考とされているリスクプレミアムの数値(期待利回り)は、いずれも建物に関する数値(家賃の期待利回り)である。そもそも家賃の期待利回りは建物の償却率を含んだ利回りである。一方、土地の期待利回りは建物とは無関係であり建物の償却率を含まない利回りであり、その水準は異なるものである。また、土地の期待利回りは長期(本件では35年)を前提に把握されるが、建物の期待利回りは短期(事務所ビルであれば数年)を前提として把握されるという違いもある。よって、家賃と地代とは全く性格の異なるものであり、家賃の期待利回

りを地代の期待利回りの決定において採用することは誤りである。

また、a r e c は、本件対象不動産について、福岡県福岡市、大阪府茨木市、兵庫県芦屋市、愛知県豊橋市の取引事例と比較して土地価格を求めている（本書面54～55頁参照）一方で、土地の期待利回りについては東京都内のAクラスビルが建つ地域や大阪府内のAクラスビルが建つ地域と比較しているのであり、鑑定評価内で矛盾するもので、論理が整合していない。そもそも期待利回りは、不動産が生み出す収益（賃料）によって形成されるものであり、かつ、地域別、品等別に異なるものであることから、地域の同質性や品等の同質性が求められるところ、上記建物に関する各数値の地域は、本件対象不動産との間で地域の同質性や品等の同質性は認められない。そのため、期待利回りについて、東京のAクラスビルが建つ地域や大阪のAクラスビルが建つ地域と比較することは誤りである。そのため、基礎価格を求めるための取引事例は地方圏の安価な取引事例を採用し、期待利回りを求めるためにリスクプレミアムとして参考とした利回りは東京や大阪といった都心部の低い利回りを採用しており、基礎価格×期待利回りで求まる積算賃料は低く求まる結果となっている。

以上のとおり、償却率や期間の違いを考慮することなく家賃の期待利回りを参考としており、また本件対象不動産とは地域の同質性も品等の同質性も認められない地域の期待利回りを参考としている点で、適正な期待利回りが算出されているとは言えない。

さらには、第2鑑定における「安全資産（国債、公社債、長期預金）の利回り」について、第1鑑定時と考慮すべき利回りの数値が大きく変動しているが、「0.4%」と言う結論自体には変更がなく、不合理である（甲35の2別表4-1）。

すなわち、「安全資産（国債、公社債、長期預金）の利回り」につい

て、第1鑑定と第2鑑定では当時の発行分（価格時点に最も近い時点の数値）として以下の数値を取り上げている。

記

	令和元年10月発行分	令和3年3月発行分
a. 10年物利付国債	一約0.21%	約0.04%
b. AA格社債		
残存期間（9～10年）	約0.28%	約0.53%
c. 長期プライムレート	約0.95%	約1.00%

このように、全ての数値が、令和元年10月発行分と比べて、令和3年3月発行分のほうが上昇している。そのため、これら参考数値を比べれば、安全資産の利回り自体も上昇してしかるべきと考えられるが、結論はいずれも「0.4%」となっており、不合理である。

ウ 大和鑑定（甲28の3・23頁、甲35の3・26頁）

「本件鑑定評価においては、金融資産の利回りに対象不動産の地域性、個別性を加味して査定するとともに、事業用定期借地権における標準的な地代利回り（必要諸経費を含む利回り）、想定される必要諸経費等を勘案し、地方公共団体における土地貸付率を参考にして、期待利回りを4.3%とした。」

以上の説明も抽象的なものにとどまり、4.3%とすることの合理性を説明できていない。金融資産の利回りは、10年国債利回りは▲0.215%、長期プライムレートは0.95%といしている（甲28の3・9頁）が、どちらの数値を採用したのか、対象不動産の地域性・個別性をどのように加味したのか、土地貸付率はいくらか、など不明な点が山積みである。

また、「近畿圏の事業用定期借地権実態調査」（平成10年10月・近

畿不動産鑑定士協会連合会)の実質賃料利回りが3.5%であったことを参考にしているが、鑑定書作成時より21年も前のデータを参考とすること自体が誤りである。

以上のとおり、具体的な説明は一切なく、算出根拠が薄弱であり、4.3%という数値が適正であるとは言えない。

エ 谷澤鑑定(甲28の4・33頁)

「具体的には、類似不動産の賃貸事例と比較、対象不動産の個別性(投資対象としての危険性・類似性)を加味した上での金融資産の利回りの比較等により求める。」

以上の抽象的な説明だけでは、なぜ4.0%となったのか全く理解不能である。「類似不動産の賃貸事例との比較」で期待利回りを求めると記すが、その比較した類似賃貸事例とはどの事例か、その期待利回りは何%なのか、対象不動産の個別性をどのように加味したのか、具体的な記載が一切ない。

また、谷澤鑑定は、賃貸事例比較法について、「類似性の認められる適切な賃貸事例の収集が困難であったため、当該手法の適用は断念した。」と記述している。類似性が認められる賃貸事例はなかったことを理由に賃貸事例比較法は行わないとしながら、一方で期待利回りについては類似不動産の賃貸事例をとの比較で求めたとしているのである。一貫性がなく、鑑定評価全体の信用性すら認められない。

以上のとおり、本件4つの不動産鑑定の期待利回りの算出に関する説明は、いずれも抽象的な説明にとどまり、算出された4.3%(谷沢総合鑑定所は4.0%)という数値が適正であることの根拠とはならない。

むしろ、誤った方法により算出されたa r e cの数値と他の2社の算出した数値が4.3%で合致することは不自然極まりなく、鑑定業者

の間で期待利回りを4.3%とすることが示し合わされていたのではないかと疑わざるを得ない。

いずれにせよ、期待利回り4.3%及び4.0%という数値は、適正さが担保されず、かつ誤った方法により算出された数値であって、新規賃料を求める際に使用されてはならない。そのため、当該期待利回りを採用して求められた新規賃料も誤りである。

オ 第2鑑定について

第1鑑定がなされた令和元年11月と、第2鑑定がなされた令和3年3月の間には、新型コロナウイルス禍という社会情勢に大きな影響を与えた出来事があった。新型コロナウイルス禍によってもたらされた事業に対するリスクの増加は相当なものであることから、期待利回りも当然上がるはずである。しかるに、第2鑑定は、いずれも、新型コロナウイルス禍によるリスク増の影響が一切考慮されず（少なくとも考慮されている旨の記載がない）、漫然と第1鑑定と同じ結果が算出されている。

このような期待利回りの算出は、適正な期待利回りの算出がなされているとは到底言えない。むしろ第1鑑定と結論を合わせたいがために、期待利回りが変動してしかるべき要因をあえて無視して算出したのではないかと疑わざるを得ない。

(4) 小括

以上のとおり、本件4つの不動産鑑定評価には、その判断過程に鑑定評価基準に反する誤りや不合理な点が多だけでなく、説明責任が全く果たされておらず、求められた新規賃料が適正であるとは到底言えない。

5 大阪市による違法な財務会計行為と大阪市の認識

(1) 鑑定賃料をそのまま本件借地権設定契約の賃料としたことは「適正な対

価」といえない

ア 地方公共団体がその財産を譲渡・賃貸する場合には、適正な不動産鑑定結果などの資料を踏まえつつ、地方公共団体の独自の責任と判断に基づいて「適正な対価」でこれを賃貸する法的な義務がある（法237条2項）。

イ しかるに、本件不動産鑑定評価は、本件区域整備計画が国土交通大臣に認可される前に、RFP実施あたってIR事業用地の賃料を算定する参考とするため実施されたものであるにもかかわらず「IR事業を考慮外」とする条件が設定され、最有効使用が大規模複合商業施設とされており、また新駅の開業も考慮せずに行われるなどの不動産鑑定評価基準に反する違法な鑑定が行われた結果、非常に廉価な賃料が求められている。

ウ また、大阪市は、IR事業を考慮してい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、そのままの金額を本件借地権設定契約の賃料と定めた。

これについて、本件不動産鑑定評価を行ったarecも、「IR事業が確定して開業するあるいは開業が近くなれば、事業収支も計算可能と考えられるため、その収支に基づいた土地価格や賃料を算出し、改めて賃料交渉をする（ただし、上昇するとは限らない）ことがあり得たのではないかと思います。その際は、今回のような鑑定評価の条件を付す必要もない（実施が確定していれば、条件は不要）時期において、改めて、鑑定評価を取る必要があるのだと思いますが、それをするかしないかは行政の判断だと言えます。」「IR区域が国により認可され、事業が進捗、開業に伴い、価値の上昇が生み出された場合には、賃料の改定を行うのが通常であり、このことについては担当者には提言しています。」（甲2・39頁）と述べているところである。また、arec作成による平成3

1年3月27日付意見書（甲16の2）によれば、新駅の設置等がある場合と、ない場合に対する格差の程度は、概ね+15～30パーセント程度となっている（甲2・26頁）。本件借地権設定契約の賃料は、以上の点を考慮しなければならなかった。

また、令和元年9月24日に、不動産評価審議会委員への事前説明が行われた際にも委員から、「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。IR事業予定地として諮問された価格が正しいのかという判断は難しい。」との意見が述べられている（甲26）。

このように、本件借地権設定契約を締結する際には、大阪市としてあらためて「適正な対価」としての賃料を設定すべきところ、不動産鑑定評価時の賃料である1㎡あたり月額428円のまま、5年毎の賃料改定も、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行わないなど、35年もの長期にわたって固定した低廉な賃料で貸し続けることとされており、これが「適正な対価」と言えないことは明らかである。

(2) 不動産評価審議会の答申は「適正な対価」を担保するものではない

大阪市は、本件借地権設定契約の賃料は不動産評価審議会の答申を得たものと説明しているが、不動産評価審議会の答申は「適正な対価」を担保するものではない。

本件不動産鑑定評価は、「IR事業を考慮外」として行われているが、不動産評価審議会は、不動産鑑定評価の条件については「所与のもの」（甲2・42頁以下）として判断しており、「ショッピングモールであれば12万円という価格は妥当ですか」というような審議の仕方になっている。不動産評価審議会では、委員の不動産鑑定士たちは不動産鑑定評価書を見

て審議しているわけではなく、諮問調書という要約された情報に基づいて議論が行われている。不動産評価審議会はあくまで、与えられた条件の中で、価格が適切かどうか判断する場所で、すべての情報を見て議論しているわけではない（甲39・9頁）。

また、令和元年11月13日の不動産評価審議会では委員から賃料について、「適切に増額請求できる準備をしてもらわないといけない。これだけ大きな土地を安い価格で貸しているのかと市民にとって不信感に繋がるとの懸念が出された。これに対し、大阪市は、「常に時価を追い、それに倣って区域認定更新（5年毎）のタイミングで見直し仕組みにすることは大事」と応じている（甲29・3頁）。しかし、実際には賃料は35年固定で、物価変動のみの改定に過ぎない。にもかかわらず、事実と異なる説明によって審議会を誤信させ、承認させたものであり、この点からも審議会の答申が「適正な対価」を担保するものではないことは明らかである。

（3）廉価な賃料を設定することを当初から一貫して意図していたこと

ア 大阪市が廉価な賃料を誘導したこと

以上のように、本件借地権設定契約の賃料は1㎡あたり月額428円と著しく廉価な価格が設定されたが、これは各不動産鑑定評価が違法に行われ、その鑑定結果を大阪市がそのまま採用しただけという話では済まされない。

上述のとおり、大阪市が、各不動産鑑定業者に対し、「IR事業考慮外」や「新駅開業を考慮しない」という条件を示したこと、さらには鑑定依頼後に「本件土地の基礎価格（12万円/㎡）」、「賃料（435円/㎡・月額）」という本件不動産前に出された不動研の調査報告書（甲12）やarecの不動産価格調査報告書（甲13）で算出されていた参考価格を示したこと、IR推進局が大阪市戦略会議で上記報告書等の価格を維

持する方針を示したこと（甲19）等の事実からは、大阪市が、IR事業を何が何でも実現せしめんとするために、IR事業者の便宜を図ろうと（甲19参照）、自ら各鑑定業者を誘導して、本件不動産鑑定評価前の調査報告書等の段階で参考資料として定められていた賃料となるように導いたことが強く推認できる。

イ 不動産研及びa r e cが鑑定業者として選定されたことの不合理性

上記の推認は、本件不動産鑑定の鑑定業者に不動産研やa r e cが選定されたことから分かる。

すなわち、第1鑑定では、令和元年7月16日、港湾局不動産鑑定業者選定委員会によりa r e c、不動産研、大和鑑定、谷澤鑑定の4社が選定されている（甲20）。ところが、不動産研とa r e cの2社については、本来選定されるべきでなかったところを、大阪市が下記のとおり選定基準をねじ曲げて不当に選定したのである。

（ア）不動産研を選定した不当性

そもそも不動産研は、平成30年12月、P w Cコンサルティングからの依頼で、R F Cのための不動産価格調査報告書を提出したときから、本件と関わってきた（甲12、甲13）。しかも、不動産研は、P w Cコンサルティングから依頼を受け、土地鑑定においてはIR事業を前提としない価格を提案していた（甲13・2頁）。

すなわち、不動産研は、①IR事業を推進するためのコンサルティングの立場から事前に関わっており、市有地の処分について中立公正な立場から鑑定評価を行うにはふさわしくない問題のある業者であったうえに、②令和元年7月16日に港湾局不動産鑑定業者選定委員会による選定を受けるよりも前に、IR事業を考慮しない土地鑑定を行う立場を示していた。

よって、不動産研が行う本件土地の鑑定では、IR事業を考慮しない

土地鑑定を行うことは当然に予期できたといえるのであるから、中立的な立場にある鑑定業者であるとは言えない。

また、令和元年7月16日の港湾局不動産鑑定業者選定委員会による鑑定業者選定では、鑑定業者の選定手法として、「①鑑定士数、②国内事業所数、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」方法が用いられていた(甲20)。この順位付けによると、1位が大和鑑定(18点)、2位が谷澤鑑定(15点)、3位が不動研(13点)であった(甲20)。

もともと、本件のような鑑定事業については、その合理性の担保が必要であるとしても、2社を選定し、鑑定評価をすれば十分に足りると言える。そうであるのに、大和鑑定(順位付け1位)や谷澤鑑定(順位付け2位)に加えて、中立性に疑義のある不動研を選定する理由は存在しない。

(イ) a r e cを選定した不当性

そもそもa r e cの代表取締役である善本かほり氏は、「夢洲開発における課題検討会」の委員であり(甲5の1)、夢洲開発(IR事業を含む)を推進する立場であった。また、a r e cは、本件不動産鑑定前に、大阪港湾局より鑑定評価(価格調査)を依頼されていた(甲11)。

このように、a r e cは、当初から夢洲開発(IR事業)について中立的な立場にはなかった。

また、上記委員会では、「①鑑定士数、②国内事業所数、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」による順位付けによって業者を選定していたところ、この順位付けによると、1

位が大和鑑定（18点）、2位が谷澤鑑定（15点）、3位が不動研（13点）であるところ、a r e cは5位以内にも入っていない（5位の株式会社立地評価研究所は4点）。なお、「令和元年7月12日不動産鑑定業者の依頼について（通知）別紙2」によると、a r e cはこのポイント数は0点とされている（甲69「点数表【港湾局不動産鑑定業者名簿】」）。

他に多数の業者が存在するにも関わらず、0点のa r e cを選定したことは、評価実績の考慮が適切になされておらず、不当な選定が行われたと言わざるを得ない。

ウ 不動研およびa r e cが選定されたことの真の狙い

以上のとおり、本件では、選定基準に従って選定していれば、不動研とa r e cは選定されず、大和鑑定と谷澤鑑定のみが選定されていたはずであった。

ところが、大阪市が、あえて4社の鑑定業者を選定するという異例の対応をとったのは、I R事業を推進する立場にあった不動研やa r e cを鑑定業者に含める目的があったためであるとしか考えられない。

現に、不動研やa r e cは、上述のとおり、各不動産鑑定評価書においても、本件不動産鑑定評価前の調査報告書等の結果をなぞるように、I R事業を考慮せず、また新駅開業を考慮しない方針を貫いている。それだけでなく、第2鑑定までずっと結論を同一のものとし、さらには、大阪市に対し、自らの評価方針を何度も伝え、かつ他の業者にもその方針を伝えさせるなど、価格維持の主導的な役割を果たしている。さらには、不動研とa r e cは、同一の取引事例地について、不動産鑑定士であれば考えられない程度の同一の基礎的なミスを同時に犯しており、互いに連絡を取っていたことが伺えるのである。

このような各鑑定の結論やそれが出るまでの過程、それぞれの役割

を踏まえると、不動研及びa r e cが鑑定業者に選定されたのは、本件不動産鑑定評価前に出された調査報告書等の結論を維持したいという大阪市の狙いによるものであると言える。

(4) 小括

以上より、本件借地権設定契約の廉価な賃料は、本件各不動産鑑定評価前に出された参考賃料を維持したいと考える大阪市の、不動産鑑定業者(とりわけ不動研及びa r e c)と共同して、設定されたものであって、「適正な対価」であるとは到底言えず、法237条2項に反し、違法である。

第6 大阪市の請求すべき相手方の違法性と責任

1 横山市長に対する請求

(1) 不法行為に基づく損害賠償請求

ア 同人の関与行為

横山英幸大阪市長(以下、「横山市長」という。)は、大阪市の代表者として、令和5年9月28日に、大阪IR株式会社と本件借地権設定契約を締結した。大阪市港営事業は大阪市長の権限に属する事業である。

イ 故意又は重過失について

横山市長は、令和5年4月10日、大阪市長に就任し、本件借地権設定契約の対象不動産を含む大阪市港営事業についての管理権限と管理責任を負うことになった。

横山市長は、本件借地権設定契約までに、本件借地権設定契約の賃料、その他の事項を決定しなければならない以上、本件土地の賃料の設定経緯、各不動産鑑定の経緯と結果を把握していた。

また、横山市長は、本件借地権設定にかかる賃料の算定においては不当な鑑定が行われている疑惑が新聞で報じられていたこと、大阪市民から賃料が著しく低廉であることを理由とする住民訴訟が提起されてい

ることを認識していた。

横山市長は、令和5年9月21日、令和5年4月13日に共同訴訟参加した住民訴訟の共同参加人及び共同参加人代理人から、以下の事項が記載された通知書を受け取った(甲77)。その事項とは、月額428円/m²という賃料額は、適正な対価を著しく下回る不適正な賃料額であること、この賃料額の算定根拠とした不動産鑑定は、①IR事業のための市有地の貸し付けであるにもかかわらず、「IR事業を考慮外」とするものであり、②「官製の鑑定談合」の可能性が指摘されているなど、著しく違法なものであることである。

以上の事柄を認識していた以上、横山市長は、本件借地権設定契約の賃料が著しく低廉であることを認識しあるいは容易に認識することができた。したがって、違法に低廉な賃料額で本件借地権設定契約を締結することについて故意または少なくとも重過失があった。

ウ 大阪市の財産権の侵害

これまで述べてきたとおり、本件借地権設定契約は著しく低廉な賃料であり、本来大阪市が得られる賃料とはかけ離れたものであった。それにもかかわらず、適正な対価でない低廉な賃料額で本件借地権設定契約を締結したことによって、大阪市の財産権を違法に侵害した。

エ 違法性及び不法行為の成立

本件鑑定が違法な鑑定であり、その鑑定結果に依拠すると、適正な対価で事業用定期借地権設定契約を締結することができないことを横山市長は認識し、少なくとも容易に認識可能であった。横山市長は、違法な本件鑑定結果に依拠せず、別の鑑定業者に再度適正な鑑定条件に基づく鑑定を依頼するなどして、適正な価格の賃料に修正して、契約を締結すべき義務があった。それにもかかわらず、その義務に違反し、漫然と本件借地権設定契約を締結した。

したがって、大阪市長は、市長として法令を遵守する義務がある（法138条の2）にもかかわらず、横山市長は、同義務に違反し、本件鑑定が違法な鑑定であることを認識しながら、少なくともこれを容易に認識できたにもかかわらず、法237条2項等に反する著しく低廉な（適正な対価でない）賃料で本件借地権設定契約を締結した。横山市長は、これにより、適正な賃料と本件借地権設定契約で定められた賃料との差額分について、大阪市に損害を与えたのであるから、横山市長は故意、少なくとも重過失により、不法行為に基づく損害賠償責任を負うべきである（民法709条、719条1項）。

(2) 債務不履行に基づく損害賠償請求

また、地方公共団体とその首長との関係は委任関係であり、首長はその地方自治体に対し、善管注意義務を負う（民法644条）。首長として、大阪市の財産を最大限の利益を得るよう管理・処分する義務がある。しかし、横山市長は、法237条2項等に反する著しく低廉な賃料で本件借地権設定契約を締結して、大阪市が本来受け取ることができる適正な価格の賃料を受け取れなくさせたのであるから、善管注意義務に違反している。

これにより、横山市長は、適正な賃料と本件借地権設定契約で定められた賃料との差額分について大阪市に損害を与えたのであるから、債務不履行に基づく損害賠償責任を負うべきである。

2 松井前市長に対する請求

(1) 不法行為責任に基づく損害賠償請求

ア 同人の関与行為

松井一郎前大阪市長（以下、「松井前市長」という。）は、大阪市の代表者として、令和4年2月15日に、大阪市と大阪IR株式会社との間で本件借地権設定契約の前提となる、「大阪・夢洲地区特定複合観光施設

区域整備等基本協定書」(以下、「本件基本協定書」という。)を締結した。本件基本協定書第14条には、「SPCは、(略)事業用定期借地権設定契約書(案)について、基本合意を締結するものとする。」と定められており、同17条には、「SPCは、(略)第14条に定める事業用定期借地権設定契約書(案)に従い、賃料を月額428円/㎡とする事業用定期借地権設定契約を公正証書により締結するものとする。」と定められている(乙191、同9頁、同10頁)。

令和4年4月26日、松井前市長は、本件鑑定結果に基づいて算出された賃料を一切変更せず、賃料を月額428円/㎡とする基本合意を締結した。この基本合意は本件借地権設定契約と同内容であった。

松井前市長は、本件基本協定書の締結及び基本合意の締結することによって、本件違法な賃料額で本件土地の借地権設定契約を行うことを基本的な方針として定めたものであり、本件借地権設定契約の基礎を築いた。

イ 故意又は重過失

(ア) 事実誤認をして、基本協定書及び基本合意を締結したこと

松井前市長は、令和3年6月29日、IR推進局及び大阪港湾局から資料に基づいてIR区域の液状化対策等について説明を受けた。その際、大阪港湾局から、本件各鑑定結果について「賃貸価格については、超高層の商業施設を想定して鑑定したのではなく、イオンモールといった大規模商業施設の想定であり、それ見合いの価格となっており、賃貸価格の減価は考えられない。」と説明を受けた。遅くともこの時点で、松井前市長は、本件各鑑定の結果が、IR事業としての適正な賃料額を算定するためになされた鑑定であるにも関わらず「IR事業を考慮外」にしたものであり、超高層の商業施設での使用を想定せず、イオンモールなどの低・中層の大規模商業施設での使用を想定

して算出されたものであることを認識し、もしくは少なくとも容易に認識できていた。

本件基本協定締結後、松井前市長は、令和4年12月13日の記者会見では、今回の鑑定は取引事例の施設にホテルが含まれている鑑定だと理解して、その鑑定に従ったと発言している（甲75）。松井前市長は事実誤認をしており、実際には、本件鑑定はIR事業を考慮外とし、最有効使用地は低中層の大規模商業施設であり、取引事例にホテルは含まれていなかった。

この会見において、松井前市長は朝日新聞の記者から「その2019年の鑑定書を依頼されたときにIRを考慮外にするっていうことは、これ市長は事前にはご存知だったんですかね。それとも事後報告でそういうことを知ったんですか。」と質問され、「僕はもうそのIRのそういう施設に、そういう見合うような鑑定だということで認識してました。」と発言している（甲75・6頁）。

上記発言は、松井前市長が、本件鑑定が高層ホテルを含むIR事業計画に沿って算定されたものではないにもかかわらず、本件鑑定が高層ホテルを含むIR事業計画に沿って算定されたものであるという本件鑑定についての基本的な事実を完全に誤認したままの状態、令和4年2月15日に本件基本協定書を締結したことを示している。このことは、松井前市長が、令和3年6月29日に大阪港湾局からの説明があったにもかかわらず、本件鑑定がどのような条件で、どのような鑑定を行って出されたのかを吟味せず、漫然とその結果だけを採用して、基本協定書及び基本合意を締結したといえる。この点について、松井前市長には重大な過失があるといえる。

(イ) 事実誤認をしていたことを認識したにもかかわらず、修正を行わな

かったこと

松井前市長は、同月14日の会見ではこの点を訂正し、この鑑定は、ホテルを加えていない大規模商業施設を想定してなされた鑑定であったと発言している(甲63)。そのため、松井前市長は遅くともこの時点(令和4年12月13日及び14日の時点)で、本件鑑定結果が超高層の商業施設を前提とした鑑定ではないのにそうであると事実誤認していたことを認識したのであるから、本件鑑定の前提条件と実際の土地利用の条件が異なる以上、本件鑑定結果をそのまま採用して賃料額とすることは適正な賃料額の設定にはならず、改めて適正な鑑定をするなどして賃料額を設定する必要があることを認識し、少なくともこれを容易に認識することができた。

しかるに、松井前市長は、本件鑑定の鑑定条件について、事実誤認をして本件基本協定書及び基本合意を締結し、それが事実誤認であったと認識し少なくともこれを十分に認識し得たにもかかわらず、本件基本協定書及び基本合意を修正しなかったのであるから、故意もしくは重過失があるといえる。

ウ 大阪市の財産権の侵害

これまで述べてきたとおり、本件借地権設定契約は極めて低廉な賃料であり、本来大阪市が得られる賃料とはかけ離れたものであった。にもかかわらず、松井前市長は、適正な対価でない低廉な賃料額で本件借地権設定契約の基礎となる本件基本協定書及び基本合意を締結したのであり、本件借地権設定契約の内容の基本的な方針を定めたことによって、大阪市の財産権を違法に侵害した。

エ 行為の違法性及び不法行為の成立

松井前市長は、違法な鑑定に基づかず、IR事業を行うことを前提にした賃料の算定を指示し、適正な賃料に基づく本件基本協定書及び基本

合意を締結しなければならなかった。

また、松井前市長は、遅くとも自らの本件鑑定についての事実誤認を認識した令和4年12月以降は、違法な本件鑑定結果に依拠せず、別の鑑定業者に再度適正な方法による鑑定を依頼するなどして、適正な価格の賃料を算出し、大阪市として本件基本協定書の修正を求め、その点を後任の市長に引き継ぐ義務があった。それにもかかわらず、その義務を履行しなかった。

したがって、大阪市長として法令を遵守する義務がある（法138条の2）にもかかわらず、本件鑑定が松井前市長は、同義務に違反し、違法な鑑定結果であることを認識しながら（少なくともこれを容易に認識できるにもかかわらず）、法237条2項に反する著しく低廉な（適正な対価でない）賃料で本件基本協定書及び基本合意を締結して、本件借地権設定契約の賃料額の基本的な方針をして定めた。松井前市長は、これにより、適正な賃料と本件借地権設定契約で定められた賃料との差額分について、大阪市に損害を与えたのであるから、松井前市長は故意少なくとも重過失により、不法行為に基づく損害賠償責任を負うべきである（民法709条、719条1項）。

(2) 債務不履行に基づく損害賠償請求

また、地方公共団体とその首長との関係は委任関係であり、首長はその地方自治体に対し、善管注意義務を負う（民法644条）。首長として、大阪市の財産を利用して最大限の効果を得る活動をすべきである。しかし、松井前市長は、基本協定書、基本合意を締結して、法237条2項に反する著しく低廉な賃料での借地権設定契約の基本的な方針を定め、大阪市が本来受け取ることができる適正な価格の賃料を受け取れなくさせたのであるから、善管注意義務に違反している。

これにより、松井前市長は、適正な賃料と本件借地権設定契約で定めら

れた賃料との差額分について、大阪市に損害を与えたのであるから、松井前市長は債務不履行に基づく損害賠償責任を負うべきである。

3 丸山順也現大阪港湾局長に対する請求

(1) 丸山現大阪港湾局長の関与行為

丸山順也現大阪港湾局長（以下「丸山現大阪港湾局長」という。）は、令和4年4月1日に大阪港湾局長に就任した。

上述したように大阪港湾局長には、大阪市契約規則第3条第5項により、大阪市長から契約締結権限が授権されているところ、この締結権限に基づき、丸山現大阪港湾局長は、令和5年9月28日に、大阪IR株式会社との間で本件借地権設定契約を締結した。

(2) 故意又は重過失

丸山現大阪港湾局長は、本件借地権設定にかかる賃料の算定においては不当な鑑定が行われている疑惑が新聞で報じられていたこと、大阪市民から賃料が著しく低廉であることを理由とする住民訴訟が提起されていることを認識していた。

また、令和5年9月21日、丸山現大阪港湾局長は、令和5年4月13日に共同訴訟参加した住民訴訟の共同訴訟参加人代理人から、以下の事項が記載された通知書を受け取っている（甲77）。その事項とは、賃料額を月額428円/m²は、適正な対価を著しく下回る不適正な賃料額であること、この賃料額の算定根拠とした不動産鑑定は、①IR事業のための市有地の貸し付けであるにもかかわらず、「IR事業を考慮外」とするものであり、②「官製の鑑定談合」の可能性が指摘されているなど、著しく違法なものであることである。

以上の事柄を認識していた以上、丸山現大阪港湾局長は、本件借地権設定契約の賃料が著しく低廉であることを認識し、又は少なくとも容易に認

識しえたといえる。

それにもかかわらず、丸山現大阪港湾局長は、漫然と本件借地権設定契約を締結したのである。

したがって、丸山現大阪港湾局長には、故意又は少なくとも重過失があった。

(3) 大阪市の財産権の侵害

これまで述べてきたとおり、本件借地権設定契約は極めて低廉な賃料であり、本来大阪市が得られる賃料とはかけ離れたものであった。それにもかかわらず、丸山現大阪港湾局長は、故意又は重過失により、適正な対価でない低廉な賃料額で本件借地権設定契約の締結をし、大阪市の財産権を違法に侵害した。

(4) 行為の違法性と不法行為の成立

丸山現大阪港湾局長は、故意又は少なくとも重過失により、法237条2項に反する著しく低廉な賃料（適正な対価でない賃料）の本件借地権設定契約の締結をし、大阪市の財産権を違法に侵害したのである。

よって、丸山現大阪港湾局長は、大阪市長らとともに不法行為に基づく損害賠償責任を負うべきである（民法709条、719条1項）。

4 田中利光前大阪港湾局長に対する請求

(1) 田中前大阪港湾局長の関与行為

田中前大阪港湾局長は、平成31年4月1日、統合前の大阪市港湾局長に就任し、令和2年10月1日に大阪府の港湾局と統合し発足した大阪港湾局の局長に就任し、令和4年3月31日に退任した。

夢洲の市有地を管理する大阪市港湾事業は、大阪市長の権限に属する事業であり、大阪市契約規則第3条第5項により、同条1項に定める契約以外の契約については、契約の締結を主管局長に委任すると規定されている。

建物の所有を目的とする地上権の設定契約は、同条1項5号から除かれているため、契約締結権限が主管局長に委任されている。

そのため、田中前大阪港湾局長は、港湾事業について権限を持つ大阪市長の下で、本件鑑定及びそれに基づく賃料額の設定の業務についての担当責任者として、これらの業務に従事した。

ひいては、田中前大阪港湾局長は、令和4年2月25日に、本件違法な賃料額についての基本的な方針を決定した基本協定書の締結においても、賃料額の設定について港湾局の担当責任者として関与した。

(2) 故意又重過失

田中前大阪港湾局長は、令和3年6月29日、松井前大阪市長に対し、資料に基づいてIR区域の液状化対策等について説明を行った。その際、大阪港湾局から、「賃貸価格については、超高層の商業施設を想定して鑑定したものではなく、イオンモールといった大規模商業施設の想定であり、それ見合いの価格となっており、賃貸価格の減価は考えられない。」と説明した。

また、田中前大阪港湾局長は、大阪港湾局課長代理の福岡氏が各鑑定業者に対して行ったメールによる価格指示について、福岡氏から報告を受けており、鑑定業者とのやりとりを認識していたし、さらには、「IR事業を考慮外」として各鑑定業者に本件土地の鑑定を依頼したことも認識していた。

従って、田中前大阪港湾局長は、本件鑑定の違法性を認識し、少なくとも容易に認識可能だったのであるから、本件借地権設定契約の賃料が著しく低廉であることを認識し、又は少なくとも容易に認識し得たのである。

以上より、田中前大阪港湾局長には、故意又は少なくとも重過失があった。

(3) 大阪市の財産権の侵害

これまで述べてきたとおり、本件借地権設定契約は極めて低廉な賃料であり、本来大阪市が得られる賃料とはかけ離れたものであった。それにもかかわらず、田中前大阪港湾局長は、故意又は重過失により、適正な対価でない低廉な賃料額で本件借地権設定契約の締結に向け、本件借地権設定契約の内容の方向性を決定付けたことによって、大阪市の財産権を違法に侵害した。

(4) 行為の違法性と不法行為の成立

田中前大阪港湾局長は、故意又は少なくとも重過失により、法237条2項に反する著しく低廉な賃料（適正な対価でない賃料）の本件借地権設定契約の締結に向け、本件借地権設定契約の内容の方向性を決定付けたことによって、大阪市の財産権を違法に侵害したのである。

よって、田中前大阪港湾局長は、大阪市長らとともに不法行為に基づく損害賠償責任を負うべきである（民法709条、719条1項）。

5 大阪IR株式会社に対する請求

(1) はじめに

これまで述べてきたとおり、本件借地権設定契約は賃料が極めて低額であり、到底「適正な対価」（法237条2項など）とはいえなかった。これらによる賃料額を「適正な対価」とすべき大阪市の義務に基づく適正な賃料額を、以下単に「適正な対価」という。

大阪IR株式会社は本件借地権設定契約の賃料が適正な価格ではないことを知りながら、大阪市長らと共同し、「適正な対価」とはかけ離れた低廉な賃料で借地権設定契約を行った。そしてこれより、大阪市に多額の損害を与えた。

したがって、大阪市は不法行為に基づく損害賠償請求をすべきである。

以下詳述する。

(2) 不法行為に基づく損害賠償請求

ア 故意又は過失

大阪 I R 株式会社は、本件借地権設定契約の締結までに、貸主である大阪市と協議を行い、さまざまな情報を入手していた。とりわけ、本件土地の賃料の設定経緯、その手続き及び、大阪市民から設定賃料が違法に低廉であることを理由とする住民訴訟が提起されていることなどは、大阪市から情報提供を受けており、住民訴訟については、大阪市との間で訴訟対応方針なども検討していたのである。

また、本件借地権設定にかかる賃料の算定においては不当な鑑定が行われている疑惑が新聞等で報じられていたことから、大阪 I R 株式会社は、本件借地権設定契約の締結前に賃料が適正かどうかを独自に調査することができた。

加えて、上記の事実関係にかかわらず、大阪 I R 株式会社は、カジノ事業を実施しようとする民間事業者として、事業計画の立案・検討の重要な情報の1つとして、大阪市側の情報調査とは別に、本件市有地の適正な賃料額について、独自に調査・検討していたのであって、本件の適正な賃料額を自らも把握していた。

よって、大阪 I R 株式会社は、本件借地の賃料が不当に低廉であることを知っていた。したがって、「故意」、少なくとも「過失」(民法第709条)があった。

イ 大阪市の財産権の侵害

これまで述べてきたとおり、本件借地権設定契約は極めて低廉な賃料であり、本来大阪市が得られる賃料とはかけ離れたものであった。にもかかわらず、大阪 I R 株式会社は故意又は過失により、適正な対価でない低廉な賃料額で本件借地権設定契約を締結したのであって、大阪市の

財産権を違法に侵害した。

したがって、大阪市の財産権という「他人の権利」（民法第709条）を「侵害した」ものである。

ウ 損害および因果関係

大阪IR株式会社の当該行為により、大阪市は本来受けられるはずであった「適正な対価」との差額分の損害を受けた。

エ 不法行為に基づく損害賠償請求は認められる

以上より、大阪市は、大阪IR株式会社に対して共同不法行為に基づく損害賠償請求として、大阪市長らと連帯して適正な対価との差額の請求をすべきである。

6 不動産鑑定業者および不動産鑑定士らに対する請求

(1) はじめに

大阪市長は、本件土地についての鑑定評価書を発行した鑑定業者（不動研・arec・大和鑑定・谷澤鑑定の4社。以下、「本件鑑定業者ら」という。）および別紙「本件各鑑定を行った不動産鑑定業者及び不動産鑑定士一覧表」に記載の不動産鑑定士ら（以下、「本件鑑定士ら」という。）に対して、債務不履行および不法行為に基づく損害賠償請求を行うべきである。以下、詳述する。

(2) 不動産鑑定士の負う注意義務の根拠

ア 不動産鑑定評価に関する法律（以下、「不動産鑑定法」という。）の規定および趣旨

不動産鑑定法には下記のとおりの規定が置かれており、不動産鑑定士の負う注意義務の根拠とされる。

不動産鑑定業（他人の求めに応じ報酬を得て不動産の鑑定評価を業として行うこと）を営むには、国土交通省又は都道府県において不動産鑑

定業の登録を受けなければならない（同法 22 条、33 条）、これに違反して不動産鑑定業を営むと 1 年以下の懲役又は 10 万円以下の罰金に処せられる（同法 55 条）。

不動産鑑定業者は、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（同法 35 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ず（同法 36 条）、これに違反して不動産の鑑定評価を行うと 6 月以下の懲役又は 5 万円以下の罰金に処せられる（同法 56 条）。

不動産鑑定士になるには不動産鑑定士試験中の所定の試験に合格し、国土交通省の備える名簿に登録しなければならない（同法 4 条、15 条）。不動産鑑定士はその名称を独占し（同法 51 条）、資格がないのに不動産鑑定士の名称を用いた者は 5 万円以下の罰金に処せられる（同法 57 条 10 号）。不動産鑑定士は、良心に従い誠実に不動産の鑑定業務を行う義務を負い（同法 3 条・5 条）、故意又は過失により不当な鑑定評価を行った場合には監督官庁から登録抹消又は 1 年以内の鑑定評価業務禁止の行政処分を受けることがある（同法 40 条 1 項・同 2 項）。そして、不動産の鑑定評価は、事柄の性質上、その影響の及ぶ範囲は依頼者その他の直接の利害関係人にとどまらず、また、不当な鑑定評価の発見は監督官庁や依頼者の力によるだけでは困難であるので、不動産鑑定士の不当な鑑定評価があった場合に、広く国民一般が、監督官庁に対して適切な措置をとることを求めることができるようにしている（同法 42 条）。

イ 不動産鑑定士の独立性について

不動産鑑定士は、良心に従い、誠実に鑑定評価業務を行う義務を負い、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とされる（不動産鑑定法 5 条）。

不動産鑑定士は、自身の知識および技能の維持向上の努めなければな

らないのであるから(不動産鑑定法7条)、不動産鑑定士は、自身の知識・技能に基づいて誠実に鑑定評価を行うことが求められる。すなわち、不動産鑑定士は、自身の知識および技能に基づき独立して公正な鑑定評価業務を行う義務を負うのであり、他の不動産鑑定士と鑑定条件を示し合わせたり、示し合わされた鑑定条件に沿って鑑定をしたり、他の不動産鑑定士の評価を流用したり、他の不動産鑑定士と評価を不当に共有することは、当該義務に反する。

ウ 小括

以上から、不動産鑑定士は、良心に従って誠実に鑑定評価を行う責務を負うところ(不動産鑑定法3条・5条)、不動産鑑定士が鑑定受託契約上の義務に違反して不当な鑑定をした場合は、委託者に対して債務不履行責任を負い、また、不動産鑑定士が、故意又は過失により、不当な鑑定評価をした場合には、委託者に対して不法行為責任を負う。

本件についてみると、後述するとおり、①不動産鑑定評価基準および価格等調査ガイドラインに適合した鑑定評価を行う法令上の義務に違反した場合、または、②依頼者の意向を強く受け、他の鑑定業者らの鑑定評価に関する方針や関連情報を共有し、もって、独立して公正に鑑定評価をする法令上の義務に違反した場合、あるいは、③鑑定依頼契約に基づく契約上の義務に違反した場合には、委託者に対して債務不履行責任を負う。さらに、④故意又は過失により、不当な鑑定評価をした場合には、委託者に対して、不法行為責任を負う。

(3) 不法行為責任について

ア 不動産鑑定士の不法行為責任

上記(2)で述べたとおり、不動産の適正な価格の形成は国民経済上重要な事項であるが、不動産の適正な価格の判定は一般人の知識経験をもってしては困難なことが多いので、不動産価格の判定の専門家として

の不動産鑑定士資格を創設し、試験合格者に資格を付与し、不動産鑑定業務の独占及び不動産鑑定士の名称使用の独占を認める代わりに、登録制度を施行して監督官庁の監督下に置き、資格者の非違行為に対する行政罰規定、無資格者による鑑定評価の実施等に対する刑事罰規定等を担保に、有資格者（不動産鑑定士等）による適正な不動産の鑑定評価の実現を目指すということが、鑑定法の趣旨である（東京地裁平成17年1月31日判決）。

当該趣旨は、不動産鑑定評価基準において、「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」（第4節）と規定されていることと整合する。そして、特に、公共団体が有する不動産についての鑑定は、対象不動産が公に属するため、当該不動産の存在する地域の国民・市民に加え、対象不動産の利用者など多数の利害関係者が存在しているのであり、不当な鑑定評価は多数の利害関係者に損害を被らせるおそれがあるため、一般的な不動産の鑑定に比べ、より高度の注意義務を負うというべきである。

以上から、不動産鑑定士が、故意又は過失により、不当な不動産鑑定評価をした場合は、当該鑑定により損害を被った委託者に対して、不法行為損害賠償責任を負う。

イ 不当な鑑定評価に当たること

第5の4で述べたとおり、本件鑑定業者らおよび本件鑑定士らのした鑑定評価は、複数の評価基準やガイドラインに違反した、独立性を害する働きかけを経て、注意義務に反した鑑定を行っているものであり、不当な鑑定評価に当たる。

ウ 故意または過失が認められること

そして、不動産鑑定評価は、不動産鑑定業の登録を受けた専門職たる

本件鑑定士らによる調査・検討を経て行われるものであるところ、本件不動産鑑定評価は、鑑定条件を不当に共有し、鑑定士の独立性を害して鑑定条件等のすり合わせがなされたものであることから、本件鑑定士らおよび本件鑑定業者らは、客観性に欠ける不動産価値を鑑定評価することを認識認容していたのであり、故意、少なくとも過失が認められる。

エ 損害および因果関係

大阪市の財産である本件土地について、本来大阪市が得られるべき賃料額からかけ離れた極めて低廉な賃料額で本件借地権設定契約が締結されたことで、大阪市の財産権が侵害され、大阪市が本来受けられるはずであった適正な対価としての賃料との差額分の損害を生じた。

そして、本件鑑定評価は、大阪市の依頼により適正な賃料額の算定のためになされており、極めて低廉な賃料に直結しているのであるから、本件鑑定業者らおよび本件鑑定士らによる不当な鑑定評価と損害との因果関係が認められる。

なお、本件土地については二度の鑑定が行われており、2回目に実施された鑑定（令和3年3月の鑑定）によって、極めて低廉な賃料評価がなされているところ、谷澤鑑定は、2回目の鑑定に選定されていないが、これは、1回目の鑑定（令和元年11月の鑑定）において、極めて低廉な当該賃料評価をさらに下回る評価をしていたために、選定されなかったことが理由である。谷澤鑑定が適切に鑑定評価を行っていたら、2回目の鑑定にも選定されていたはずであり、不当な鑑定評価をもとに賃料額が定められることはなかったのであるから、谷澤鑑定および谷澤鑑定に所属する不動産鑑定士らの行った1回目の鑑定も、損害との因果関係が認められる。

オ 小括

以上から、大阪市は、本件鑑定業者らおよび本件鑑定士らに対して、

不法行為に基づく損害賠償請求として、損害賠償請求をするべきである。

(4) 債務不履行責任について

ア 善管注意義務違反

不動産鑑定業務は、不動産鑑定士ないし不動産鑑定業者が、依頼者との間で委任契約を締結したうえで、善管注意義務（民法644条）をもって行うものである。

そして、上記(2)の法令の趣旨を踏まえ、不動産鑑定については、「不動産鑑定評価基準」、「価格等調査ガイドライン」など、監督官庁たる国土交通省が定めた基準が設定されている。法令およびこれらの基準に違反した鑑定は、鑑定法40条1項および同2項に規定する「不当な鑑定評価」に該当し、善管注意義務違反となる。既述したとおり、本件不動産鑑定士らは、不動産鑑定評価基準や価格等調査ガイドラインに違反した、不当な鑑定を行っており、また、鑑定評価の独立性を害しているものであり、善管注意義務違反にあたる。また、不動士ら本件鑑定業者らも、同様に善管注意義務違反にあたる。本件不動産鑑定士らおよび本件不動産業者らには複数の善管注意義務違反が存在するところ、以下では、不動研およびa r e cについて、特に不当性の程度が強い善管注意義務違反について述べる。

イ 不動研の善管注意義務違反

不動研は、既述したとおり、I R事業計画当初から関わり、依頼者である大阪市からの意向を強く受け、他の鑑定業者らに対し、積極的に鑑定評価に関する方針や関連情報を発信・共有し、他の本件鑑定業者らに対しても不当な働きかけを行った。独立して公正に鑑定評価をする法令上の義務及び鑑定依頼契約に基づく契約上の義務に、積極的に違反していたのであり、この点について特に不当性が高い。

また、不動研は、第5の3(2)エ(エ)(本書面46頁)で述べた

とおり、鑑定に用いた取引事例が a r e c と一致しており、a r e c と密に情報を共有していた。さらに、初歩的なミスも一致していることから、自身のした鑑定評価について独自に調査・検証すらしていない。もはや a r e c と一体となって鑑定評価をしていたというべきであり、独立性侵害の度合いが著しく高い。

ウ a r e c の善管注意義務違反

不動産鑑定業者および不動産鑑定士は、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てはならない（不動産鑑定評価基準総論第1章第4節（5））。a r e c は、甲20（点数表【港湾局不動産鑑定業者名簿】）によると、不動産鑑定士数・鑑定評価数などでは0点と評価されており、これは他の本件鑑定業者らの点数と大きくかけ離れている。そのため、本件鑑定業者らの中でも特に、自己の能力の限度を大きく超える鑑定業務を引き受けたといえ、不当性が高い。

また、上記アで述べたとおり、不動研との関係において、独立性侵害の度合いは著しく高い。

エ 損害および因果関係

本件鑑定業者らおよび鑑定士らの行った不当な鑑定によって、本件土地価格12万円/m²、月額賃料428円/m²との評価がなされた。これにより、適正な対価とかけ離れた、極めて低廉な賃料が設定されたのであるから、本件土地の適正な価格および月額賃料との差額が生じているのであり、当該差額分の損害を生じた。

オ 小括

以上より、大阪市は、本件鑑定業者らおよび鑑定士らに対して、債務不履行に基づく損害賠償請求として、適正な対価との差額を支払えとの請求をすべきである。

7 共同不法行為が成立すること

以上のとおり、横山市長、松井前市長、丸山順也現大阪港湾局長、田中前大阪港湾局長、大阪 I R 株式会社、不動産鑑定業者・不動産鑑定士による各不法行為が成立し、著しく廉価な賃料で本件借地権設定契約を締結するに至り、関連共同して大阪市民に対して損害を与えていることから、共同不法行為が成立する。

第7 借地権設定契約の締結による大阪市の損害の発生と損害額

これまで述べたところから、本借地権設定契約締結に際して賃料決定の基礎となった鑑定が大阪市と意思を通じてなされた違法なものであり、かつ、適正な評価に基づくものでないことは明らかである。大阪市はこの違法な賃料額をそのままに本件借地権の設定に際しての賃料額とした結果、本件借地権設定契約において、その賃料は、著しく低廉な価格である月額2億1073万円（万単位以下省略）で締結された。

大阪市には、大阪市民の貴重な財産である市有地を賃貸する場合には、これを「適正な価格」で賃貸する法的な義務がある（法第237条2項等）。

そして、その「適正な価格」は、少なくとも月額4億7060万円を下回るものではない（甲78・令和6年9月4日付調査報告書39頁）。したがって、上記賃料と違法な鑑定の結果として大阪市が設定した賃料との差額は、月額2億5987万円となる。

①	適正な賃料相当額	一月額4億7060万円
②	大阪市による違法な賃料	一月額2億1073万円
③	差額相当損害額	一月額2億5987万円（①－②）

本件借地権設定契約書によれば、本件契約の存続期間は、本件各土地の引

渡の日から2058年4月13日までであり（乙208・6頁）であり、2024年10月1日を起点と考えると約402.5か月となる。この存続期間を前提とすれば、違法な賃料設定による大阪市の損害は、上記差額（2億5987万円）の402.5か月分である総額1045億9767万5000円もの膨大な金額となる。

$$\begin{aligned} & \text{差額相当損害額月額} 2 \text{億} 5987 \text{万円} \times 402.5 \text{月} \\ & = \text{金} 1045 \text{億} 9767 \text{万} 5000 \text{円} \end{aligned}$$

以上のとおり本件借地権設定契約により、大阪市（市民）には金1045億9767万5000円の損害が生じるのであるから、大阪市は、各相手方に対して上記金額の損害賠償を請求すべき権利があり、大阪市は各相手方に対してその返還を求めるなど、上記損害の補填その他の必要な措置を講じべき義務がある。

第8 結論

以上より、監査請求人らは、監査請求の趣旨記載の措置を求める。

別紙

物件目録

1 土地

所在 大阪市此花区夢洲中一丁目

地番 1番16

地目 雑種地

地積 40,174.67^m²

2 土地

所在 大阪市此花区夢洲中一丁目

地番 1番17

地目 雑種地

地積 97,625.32^m²

3 土地

所在 大阪市此花区夢洲中一丁目

地番 3番3

地目 雑種地

地積 59,760.89^m²

4 土地

所在 大阪市此花区夢洲中一丁目

地番 3番5

地目 雑種地

地積 294,800.31^m²

■ 本件各鑑定を行った不動産鑑定業者及び不動産鑑定士

○不動産鑑定業者

一般財団法人日本不動産研究所 近畿支社	業者代表者	門脇英穂
有限会社arec	業者代表者	善本かほり
大和不動産鑑定株式会社 大阪本社	業者代表者	野上哲
株式会社谷澤総合鑑定所	業者代表者	真里谷和美

○不動産鑑定士

	令和元年鑑定	令和3年鑑定
一般財団法人日本不動産研究所 近畿支社	署名鑑定士	署名鑑定士
	署名鑑定士	署名鑑定士
	鑑定評価業務の受任審査	鑑定評価業務の受任審査
	鑑定評価報告書の審査	鑑定評価報告書の審査
		鑑定評価報告書の審査

	令和元年鑑定	令和3年鑑定
有限会社arec	署名鑑定士	署名鑑定士
	鑑定評価業務の受任審査	鑑定評価業務の受任審査
	鑑定評価報告書の審査	鑑定評価報告書の審査
		鑑定評価報告書の審査

	令和元年鑑定	令和3年鑑定
大和不動産鑑定株式会社 大阪本社	署名鑑定士	署名鑑定士
	署名鑑定士	署名鑑定士
	署名鑑定士	
	鑑定評価業務の受任審査	鑑定評価業務の受任審査
	鑑定評価報告書の審査	鑑定評価報告書の審査

	令和元年鑑定
株式会社谷澤総合鑑定所	署名鑑定士
	署名鑑定士
	署名鑑定士
	鑑定評価業務の受任審査
	鑑定評価業務の受任審査 (確認書の内容確定)
	鑑定評価業務の受任審査 (確認書の内容確定)
鑑定評価報告書の審査	