

令和3年度第1回（第8回）大阪市大規模事業リスク管理会議 議事要旨

【開催概要】

- 日 時 令和3年12月8日（水） 11:00～12:00
- 場 所 大阪市役所 5階特別会議室
- 議 題 「夢洲土地造成事業のリスク管理」（フォローアップ）
- 出席者 （外部委員）山田座長・阿多委員・北山委員・高瀬委員
（内部委員）松井市長、高橋副市長、朝川副市長
（所管局） 大阪港湾局
（関係局） I R推進局、財政局
（事務局） 市政改革室

【会議次第】

- 1 開会
 - 事務局より、出席者紹介、資料確認
- 2 議事
 - (1)論点の確認およびこれまでの議論の振り返り
 - 事務局より、資料に沿って報告
 - (2)モニタリング状況（事業実施状況の主な変化）
 - 所管局、関係局より、資料に沿って報告
 - (3)リスク管理の見直し
 - 所管局より、資料に基づき説明
 - (4)意見交換
 - リスク管理の見直しについて、委員間で意見交換
- 3 閉会

凡例

○外部委員の意見

■内部委員の意見

➤ 各局説明内容

【リスク管理の見直しに関する主なご意見（意見交換）】

【リスク評価の見直し結果について】

- 大阪市のリスク管理に関して、状況の変化があったことを踏まえて事業費や収支、リスクをしっかりと見直していることや、説明の内容等も非常に具体的に詳しくなってきたことから、進んできているという評価はできる。
- 前回会議での意見として、顕在化する可能性が高いリスクは、計画段階でしっかりと事業費に織り込んでくださいということで、今回、液状化や地中障害物などの土地関連費用もしっかり織り込んでいただいているということ、また、想定されるリスクを整理し収支に織り込んでいることについては評価したい。
- リスク評価の見直しで、土地関連費用を事業費や収支に織り込んだことから、リスク評価を「1」としていることに関して、大阪市の財政等に非常に大きな影響を与えるなどということから考えると、その整理でいいのかが疑問となる。
- （朝川副市長）リスク評価の見直しについて、発生したときの金額的な影響度の大小ということであれば、今回液状化対策とかの適性確保費用を見込んだので小さくなる。一方で、いずれ事業者が撤退するかもしれない、或いは、新型感染症がまた起こるかもしれないなどのリスクは低くなっていない。
- リスクの発生確率について、リスクがコントロール下に置かれているのであれば予測の範囲内だという整理をして、今回のように、対策を実施して発生確率は低とする整理はあり得る。この会議の意味は阿倍野再開発を踏まえ、当初考えていた事業費からの最終的な乖離を説明していくことにあるが、途中の段階で新たにこういう事象が発生したのでこれだけ増加しましたという形で今回整理されており、最終的に金額的には織り込む以上高くなるわけですがけれども、それは予測できていましたという整理になる。
- 今回、評価を「1」と見直したリスクに関して、リスクを対応済とするのではなく、前提条件の変化や想定外の事象の発生などをしっかりとモニタリングしていくことが必要。対応策のところで、今の工法、範囲をその都度見直していく旨の記載があるが、いろいろな状況等も変わっていく中で常に事業計画を見直していくことによって、どういう影響があるのか、事業費もどうなるのか、リスクとかは別に見ていかないといけない。

【事業収支の将来見込みについて】

- リスク管理においては、終わったリスクを管理対象から外していくべきだが、その際に、なぜそれが終わったのかという分析が必要で、当初そういうふうにはリスクを考えたけどこういうふうになりました、その分析が正しかったのか、もしずれていたときには、なぜずれたのかというところを分析して、今後のリスク評価の材料として使っていただきたい。
- 埋立事業全体では資金不足にならないとのことだが、これは他の埋立地の売却や賃貸が前提となっている。その前提が狂うと、埋立事業全体の黒字が実現可能なのかが気になる。
- （大阪港湾局）リスク管理表の対応策に記載しているように、夢洲は観光を主として売却、賃貸していきますし、それ以外の土地では、物流系を主として売却していくという計画で、土地の売却状況としては、物流系ではコロナに関係なく想定をかなり超える土地利用ができており、今臨海部における物流用地の分譲の入札をすると予定価格の数倍で落ちるといふのが多いので、しばらく堅調に続くと思っています。ただ、一方で、それが20年30年先まで続くかどうかは、注視していかないといけないと思っています。一方で観光はおっしゃるように、IR事業を含めて、今後どうなっていくか。そこは推移をやはりきっちり見守らないといけないと思っています。
- 夢洲土地造成事業単体での収支見込みが、この会議で議論してきた夢洲土地造成事業自体が成功するのか、さらにはリスクがあるのかということの評価になる。いつ黒字化するのかに市民の関心があるのではないか。

【今後のリスク管理の進め方について】

- 夢洲土地造成事業については、これまで何度も議論してきた中で、数字にリアル感を感じなかったが、市の港営事業会計の負担額や、インフラ整備事業費がより精度が高い形で出てきたことが非常に重要で、わかりやすいものになった。
- 今後の1期～3期開発のスケジュールを設定しているが、この第1期のIR区域の開業だけでも2029年で、8年先ということであり、2期・3期では相当長期的な事業になる。スケジュールの前倒しは一般に難しく、それぞれの事情に応じてどうしても遅れ遅れになっていく。とすると、スケジュールが遅延するということは、借地料などによる回収が遅れていくことになる。また、スケジュールが長期化すると、過去の事業の例においてもコストが概ね上がっていく傾向にあるので、きちっとモニタリングしていくことが非常に大事となる。
- 万博、IR事業の議論がされていますが、この埋立事業はもっと長期にわたる事業ですから、夢洲全体についてのリスクマネジメントをするには、2期3期事業についての深い検討が必要となる。

- 夢洲土地造成事業は、民間のIR事業者が登場してもらえることが前提になっている。とすると、IR事業者との交渉の中で、何らかの負担を市がしなければいけないという可能性もあるのではないかと。その見込みをどう捉えているのかが今後非常に重要となる。
- (IR推進局) IR事業者との交渉状況について、例えば、インフラ負担等につきましては、事業者も事業条件として含んで応募してきているという状況で基本的にそこは間違いないと思っています。また、これから実施協定の締結に向けて、今細部について詰めている段階であり、その交渉の中で新たな大阪府市側に負担が生じるというリスクは、今のところ想定していない。
- IRの予定事業者であるMGM・オリックスグループについて、新型コロナに伴い収益見込みや財政状況とかに大きな影響があることか懸念される。それに関して、例えば、事業者負担金の見通しや、事業者についてのリスク評価がないことを心配している。
- (IR推進局) IR事業者へのコロナの影響について、MGMのIR施設では、大体半年ぐらい閉鎖或いは一部運営を縮小し経営的にダメージを受けたが、その後、MGM社では流動比率を確保するために策を講じていること、また、現在アメリカにおいてはwithコロナという状況になってきていることで、業績的にはかなり回復してきている。
そういった意味で、MGM・オリックスコンソーシアムについて、短期的には影響を受けたが、7年8年先になるIRの開業時に観光需要がどう回復していくかがポイントになるが、おそらくコロナのワクチンなり治療薬といったことで、一定は克服できるだろうと考えている。また、事業者から提案も、観光需要について長期的に見れば回復していくという前提となっている。その意味では、コロナの影響については引き続き注視をしていく必要がある。
- リスクを認識しているということが大事である。
- (朝川副市長) IR事業者に関して、今後事業者が一旦決まった後に撤退するリスクについて、

改めて対策を講じていく必要がありますが、2年前の会議で、事業者が撤退して賃料が入らなくなるリスクに対して、保証や撤退ペナルティの設定を想定していたが、現時点の状況はどうか。

- (IR推進局) 事業者撤退リスクの対策状況について、やはり事業者が撤退すると、今回の土地に関することに留まらず、社会的な影響があるので、長期に安定的に継続させることが非常に重要となる。事業者の破綻・撤退リスクが顕在化した場合でも、まずは事業が継続できるようなスキームをめざしていきたい。具体的には事業者が変わってもIR事業が継続できるようなシステムを目指したい。その上で、土地に関しての契約保証金をはじめ、事業者の一定の担保をとるようなスキームを考えたい。また、長期にわたって事業を進めていく上では、まさに想定外のリスクというのにも出てくる場合もあるので、そういったことも含めてIR事業者の提案にある納付金等収入の一定額をいわゆるリスク対応ということで、積み上げるといったことも含めて、トータルとしてのリスクヘッジについて検討を進めていきたい。
- (朝川副市長) 参入障壁にならないようなバランスも非常に大事ですし、一方で、万一の撤退リスクをできるだけヘッジするということが大阪市として大事なので、引き続きしっかりと検討をお願いします。

【リスク管理のあり方について】

- この会議は、阿倍野再開発事業での教訓をもとに設置されており、事業費が大きく長期間にわたる大規模事業において、結局、大阪市民の期待を財務面で裏切らないようにしていくことが目的になる。大規模事業では、事業の長期化に伴い当初の計画立案当時の責任者と最後の事業終息時の責任者とが異なるが、計画立案者は自分はきちんと立案したがその後の執行時に問題が生じたという主張もあるし、事業終息時の責任者はもともとスタート時の計画が甘かったという主張もあって、計画を随時見直すことにより責任の所在が明確となる。
- （高橋副市長）今回のIR事業や万博、港湾局の事業は全て、技術関係の副市長である私が責任者となります。今年1月の第7回会議で議論になった、万博の会場建設費が1250億円から1850億円に増えた件、それから関連インフラの淀川左岸線（2期）の事業費が増えた件につづき、今回、夢洲の事業費が増加になったことについて、責任を感じている。事業費の増嵩については、これからもしっかりとモニタリングして見直しながら、全体の事業費をしっかりと管理・監視していきたい。また、他のいろいろな事業につきましても、担当副市長として、もう一度関係各局にチェックするように指示していきます。
- 事業費の構造的な問題として、事業の責任者としては、できる限り事業費を抑えていきたいという意識から、発生確率や見込み金額が小さいものを事業費に盛り込まない傾向にある。そのため、結果的に多くの事業で事業費が増加することになるので、現在の会計制度であるとか市の会計規律であるとかを全く無視して考えるとしたら、例えば、市全体の予算で、事業費の増加リスクに対して費用を引当てることも考えられる。

【全体を通じて】

- （松井市長）社会において、ノーリスクというのはいりえないので、リスクをどう管理していくかが重要である。市民・納税者の税金を預かる形で様々な事業を行うわけですから、万が一この事業がうまくいかなかったとして、その事業を進めるにあたって、誰がどういう形でどのような議論をして検討されたのか。その時に、市民・納税者の皆さんに納得していただけるかどうか重要である。阿倍野再開発事業では、事業の経緯が不透明であり、市民の皆さんが納得される答えが出せなかった。

事業が全て成功するという事は、民間企業であっても保障されるものではない。ですから、長期にわたる事業においては、事業リスクがある中で、どのような議論をして誰が責任者として判断したのか、その中で、専門家の声を聞いてきたのか、事業が20年、30年と進む中で、その経緯を検証できることが非常に大事である。

今回、土地関連費用などの投資を港営事業会計の売却益と賃貸収益の中でやりくりしながら進めていく事業計画についてご議論をいただき、今後も、本日いただいたご意見を踏まえて適正にリスクを管理しながら、長いスパンのこの事業が30年後にどうなっているかは多分次の世代の人たちが検証することになりますが、その時に失敗していたとしても、これはもう避けようがなかったと捉えられるような形で事業を進めていきたい。

また、今回、液状化は後から出てきた話ですから仕方がないとしても、地中障害物等の対策については、埋立地なので、撤去しなければならない地中障害物は本来無いはず。私も、いつも担当している高橋副市長や港湾局と、埋立地で本来捨ててはいけないものがなぜそこにあるのかというのを議論しますが、古すぎて、誰の責任か、なぜそうなったのかもわからない。だから、大阪市としては、過去のそういう体質を今こうして先生方のお力を借りながら、絶えずリスク管理をすることによって、将来にどのようなことが起こったとしても、当時の判断は間違っていないことを検証できるよう、これからも継続していきたい。

夢洲においては、2025年の万博、この9月に事業者が選定されたIR事業を進めておりますが、将来の大阪市民の皆さんに納得していただけるよう配慮しながら、しっかりと事業を進めていきたい。

- 本日のまとめとして、松井市長の今のお話とか、それから大阪市民の期待を裏切るリスクをどう回避していくかということが重要になります。とすると、これはやっぱり説明責任に尽きると思っています。ですから、情報共有、それからタイムリーなディスクロージャー、説明、これらを行うことによって、市民からの支持、安心感、納得性というものが得られる。また場合によっては市民からのいろんなご意見もあるかもしれませんが、その中で行政としてのガバナンスを図っていくというのが、松井市長がおっしゃるように、肝要と私も思っています。今後もそういう観点に立って、この事業について進めていただければ結構と考えております。