

**第1回建設事業評価有識者会議での
ご意見・ご質問について**
(夢洲土地造成事業)

令和6年12月
大阪港湾局

担当連絡先
計画整備部工務課
(06-6615-7803)

1 会議におけるご意見・ご質問について

先日開催した建設事業評価有識者会議にて、主に以下のようなご意見・ご質問がありました。

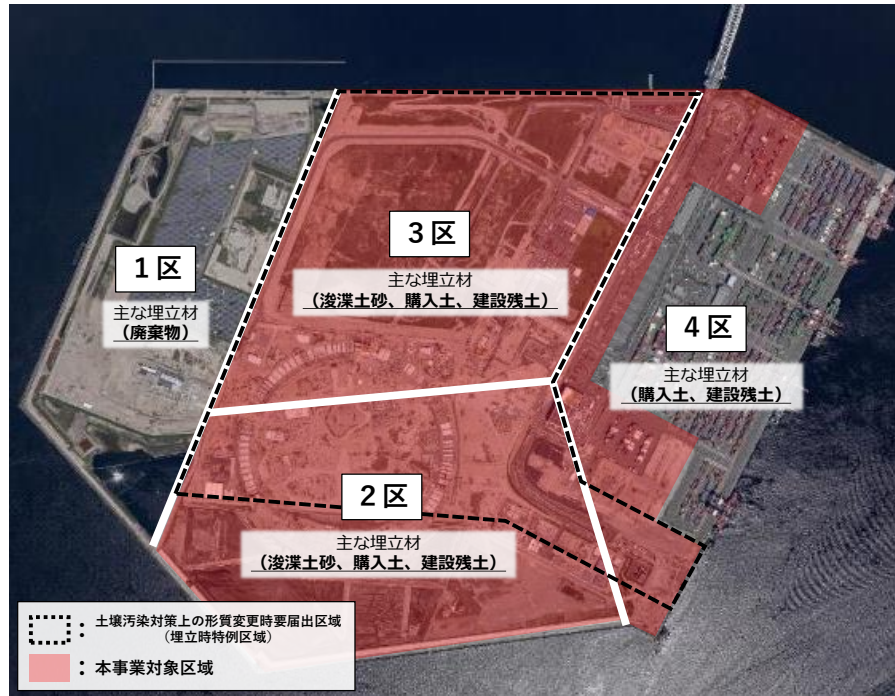
- ① 夢洲における区域について、1区2区...や1期2期...など、成り立ちの違いや、どのような使い分けがされているのかが理解しづらい。
- ② 夢洲の土地利用計画がどのように変遷し、それに伴い、どのような経緯で土地課題対策が必要となり、大阪市が費用負担することになったのか、また、土地課題対策がどのような内容なのか等、経過や内容が理解しづらい。
- ③ 事業費が大幅に増大しており、会計上の収支がマイナスとならないかどうか、夢洲土地造成事業が港営事業会計へ及ぼす影響について説明してほしい。

2 ご意見・ご質問に対する説明について (①)

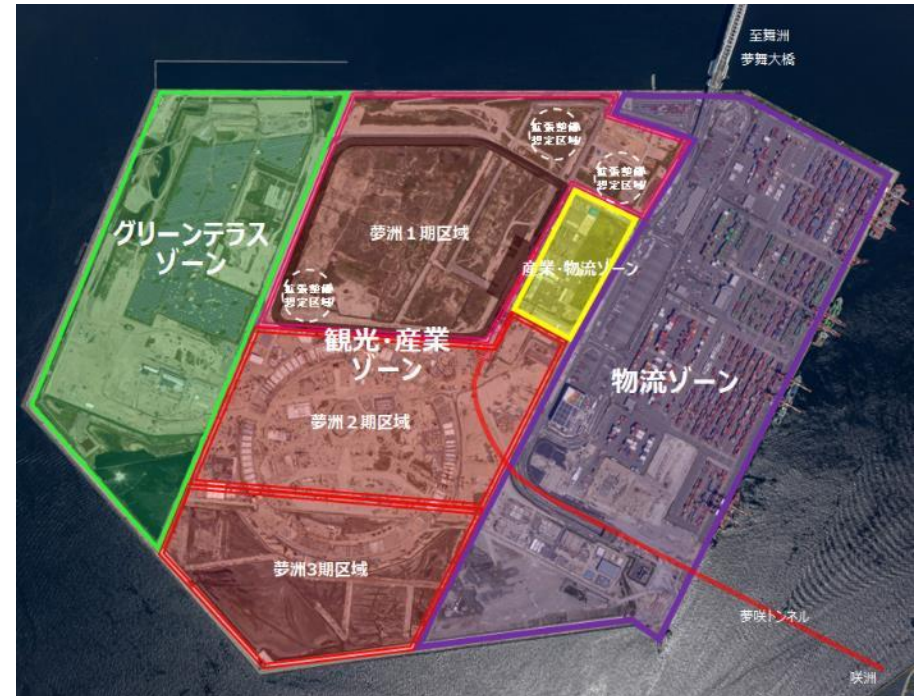
(埋立の区域割、土地利用計画の区域割)

- ① 夢洲における区域について、1区2区...や1期2期...など、成り立ちの違いや、どのような使い分けがされているのかが理解しづらい。

埋立の区域割



土地利用計画の区域割



夢洲1～4区の区域割りについては、**埋立区域**としての区域割りとなっており、それぞれ埋立材が上記のとおりとなっております。

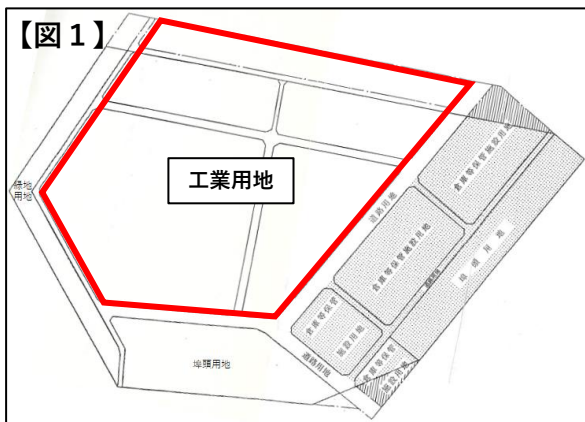
夢洲1～3期の区域割りについては、**利用計画**としての区域割りとなっており、ゾーニングの内、「観光・産業ゾーン」における区域を示しております。

- ② 夢洲の土地利用計画がどのように変遷し、それに伴い、どのような経緯で土地課題対策が必要となり、大阪市が費用負担することになったのか、また、土地課題対策がどのような内容なのか等、経過や内容が理解しづらい。

土地利用計画の変遷

※ 夢洲土地造成事業の土地利用計画・まちづくり計画等にかかる主な経過については、参考資料(1) 参照

平成3年頃



【埋立免許上の用途】

平成10年頃



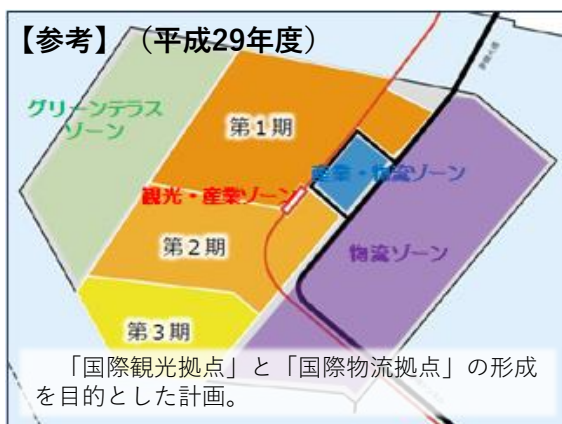
【埋立免許上の用途】

令和3年頃



【埋立免許上の用途】

【参考】(平成29年度)



「国際観光拠点」と「国際物流拠点」の形成を目的とした計画。

【夢洲まちづくり構想】

夢洲については、ひっ迫する廃棄物等（建設発生残土や浚渫土砂）の処分問題に対応するために整備され、造成された土地の有効利用として、社会情勢等を踏まえた土地利用計画やまちづくり計画を検討してきております。

夢洲まちづくり構想（国際観光拠点整備の位置づけ）を受けて

【I R（大阪・夢洲地区特定複合観光施設運営事業）事業者公募（令和元年度）】

- ・ I R事業者公募は、I R整備法に基づき実施するもので、賃貸による利用を条件に、賃料を固定した上で、用途をI R事業に限定して、民間事業者からI R事業の提案を求める（提案内容を競争する）スキームとしています。
- ・ 賃料の算出（鑑定評価）にあたり、土壌汚染や地中障害物、液状化に係るリスクは考慮されておられません。

（参考）これまでの基本的な埋立用地の処分

- ・ 土壌汚染や液状化の調査結果等がない状況で、瑕疵担保や契約不適合責任を負わないという特約を付した上で、一般競争入札による価格競争を基本としてきましたが、土地の瑕疵担保あるいは契約不適合責任を実質的に負担している事例も存在します。

〔所有土地の処分等にあたっての課題解消やリスク回避の方法は、判明している土地の状況や想定される利用態様等の具体的諸事情を踏まえ、
また、その時々[※]の知見や社会・法令等の状況にも照らし、個別に判断されるべきものです。〕

【土地課題対策が必要になった経過（I R事業者公募後）】

土壌汚染対策

- ・ I R事業者公募開始後、北港テクノポート線事業の土壌調査（令和2年度）において、鉛・ひ素・ふっ素が基準値超過[※]。
⇒ 形質変更時要届出区域（埋立地特例区域）に指定され、建設残土等処分は普通土より処分費が高額となりました。

地中障害物撤去

- ・ 地中障害物について、通常、その影響を不動産鑑定評価に反映のうえ、土地処分等を行うことが一般的です。
- ・ しかし、I Rの施設建設に支障が生じる地中障害物については撤去が必要となるものの、I R事業用地の土地価格の鑑定においては、広大な敷地であること等から地中障害物は考慮外となっておりました。

液状化対策

- ・ 対象地が粘性土を主成分とする浚渫土砂等で埋立されていることから、液状化のおそれあるいは対策にかかる特段の必要が生じるような土地であるとの認識はありませんでした。
- ・ しかし、I R事業者公募開始後（令和2年1月～令和3年12月）（I R事業者公募の手續期間中）、応募事業者にてボーリング調査（39箇所）を行ったところ、I R事業用地の埋立層に液状化のおそれのある箇所が点在することが判明しました。

※ 浚渫土砂は「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律」に基づき受入基準を定め埋め立てている一方、更に厳しい基準値の「土壌汚染対策法（平成14年）」が埋め立て終了後の掘削工事に適用されることになったことから、基準値を超える物質が一部検出されました。

Ⅰ R事業用地の適正確保のための土地課題対策費用を土地所有者として大阪市が負担することを決定

- ・Ⅰ Rは国際観光拠点の核となる大規模集客施設（年間約2,000万人の来訪者数を想定）。
- ・Ⅰ R事業用地としての適正確保は必須。
- ・土地に起因する所有者としての責任（賃料に土地課題が反映されていない）に加えて、大阪臨海部、夢洲のまちづくりなどの政策的な観点も踏まえ決定。

(令和3年12月大阪市の戦略会議※¹)

負担の枠組み：

- ・土地に起因することから、土地所有者として特別会計である港営事業会計で負担（収支の成立が前提）。
- ・財源は起債を充当し、土地賃貸収入等により償還することとしました。

港営事業会計における収支：

- ・土地売却、又は賃貸料収入により償還するスキームによって、土地造成、インフラ整備、土地課題対策に要する費用に起債を充当する一方で、中長期的にみても資金不足は生じないものと見込んでいます。
- ・大阪市の大規模事業リスク管理会議※²においても、事業費の増大リスクや収支不足は生じないことを確認いただいております、リスクの管理について助言・ご意見をいただいております。
- ・今後の収支について、引き続き厳しくモニタリングしていきます。

液状化対策に係る専門家会議の活用：

- ・「Ⅰ R 予定区域等における液状化対策に関する専門家会議」（令和3年12月設置）で専門家より助言を受け、必要な液状化対策の内容について検討し決定しました。

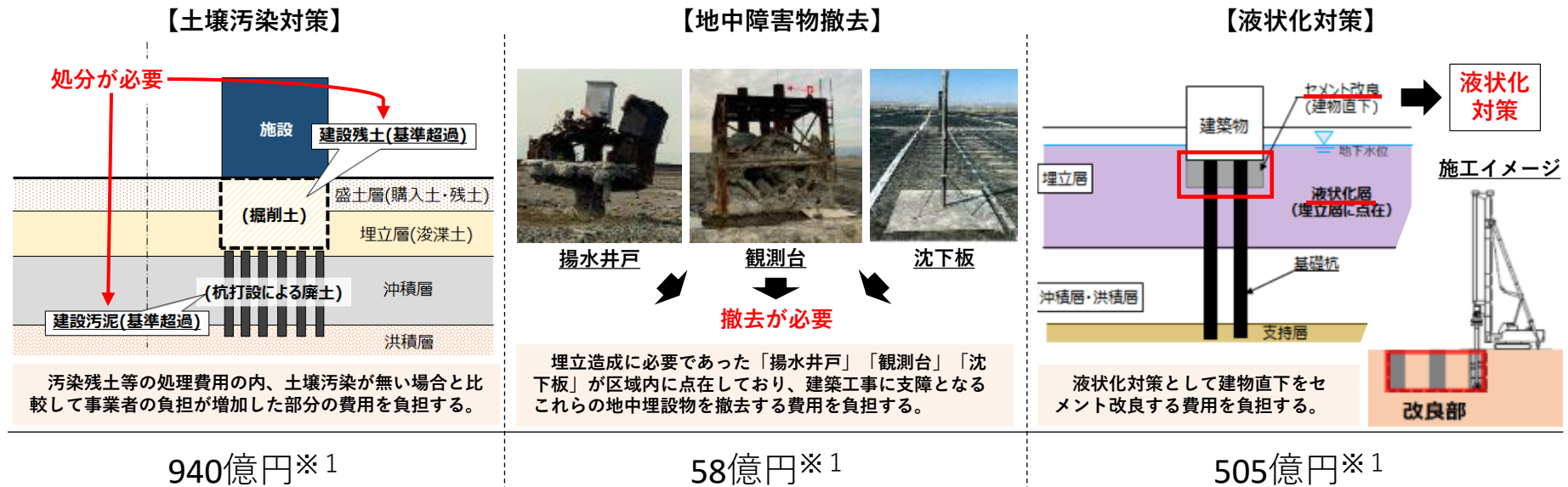
土地関連費用の将来リスク：

- ・今回、費用として計上した土地課題対策1,503億円の内、夢洲1期区域分（633億円）は大阪市が費用負担することとしております。
- ・2期、3期及び1期拡張整備想定区域分（870億円）は負担を決定したものではなく、現時点で想定しうる土地関連費用の将来リスクとして見込むものです。

※1 「戦略会議」：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、定例的に開催する会議です。

※2 「大規模事業リスク管理会議」：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する会議です。

I R 土地課題対策工事の内容について (イメージ)



区域	土壌汚染対策	地中障害物撤去	液状化対策	小計
1期区域	356億円	22億円	255億円	633億円
1期拡張整備想定区域				
2期区域	584億円	36億円	250億円	870億円
3期区域	(負担を決定したものではなく、現時点で想定しうる土地関連費用の将来リスクとして見込むものです。)			※2
小計	940億円	58億円	505億円	1,503億円

※1 土地課題対策費用1,503億円の内訳（大阪港埋立事業の長期収支見込み（2024（R6）年10月）より）

※2 長期収支に反映する想定費用として、1期の事業費を基に面積按分等により見込んだもの。

2 ご意見・ご質問に対する説明について (③) - 1

- ③ 事業費が大幅に増大しており、会計上の収支がマイナスとならないかどうか、夢洲土地造成事業が港営事業会計へ及ぼす影響について説明してほしい。

○ 大阪港埋立事業

大阪港埋立事業は、市内で発生する廃棄物や浚渫土砂の処分場所を確保するとともに、社会経済情勢の要請に応じた臨海部における新たな開発エリアを創出することを目的としており、企業等へ本事業で造成した用地（夢洲、舞洲、咲洲、鶴浜）を分譲・賃貸することにより、大阪・関西の成長・発展に寄与していくことを目的としております。

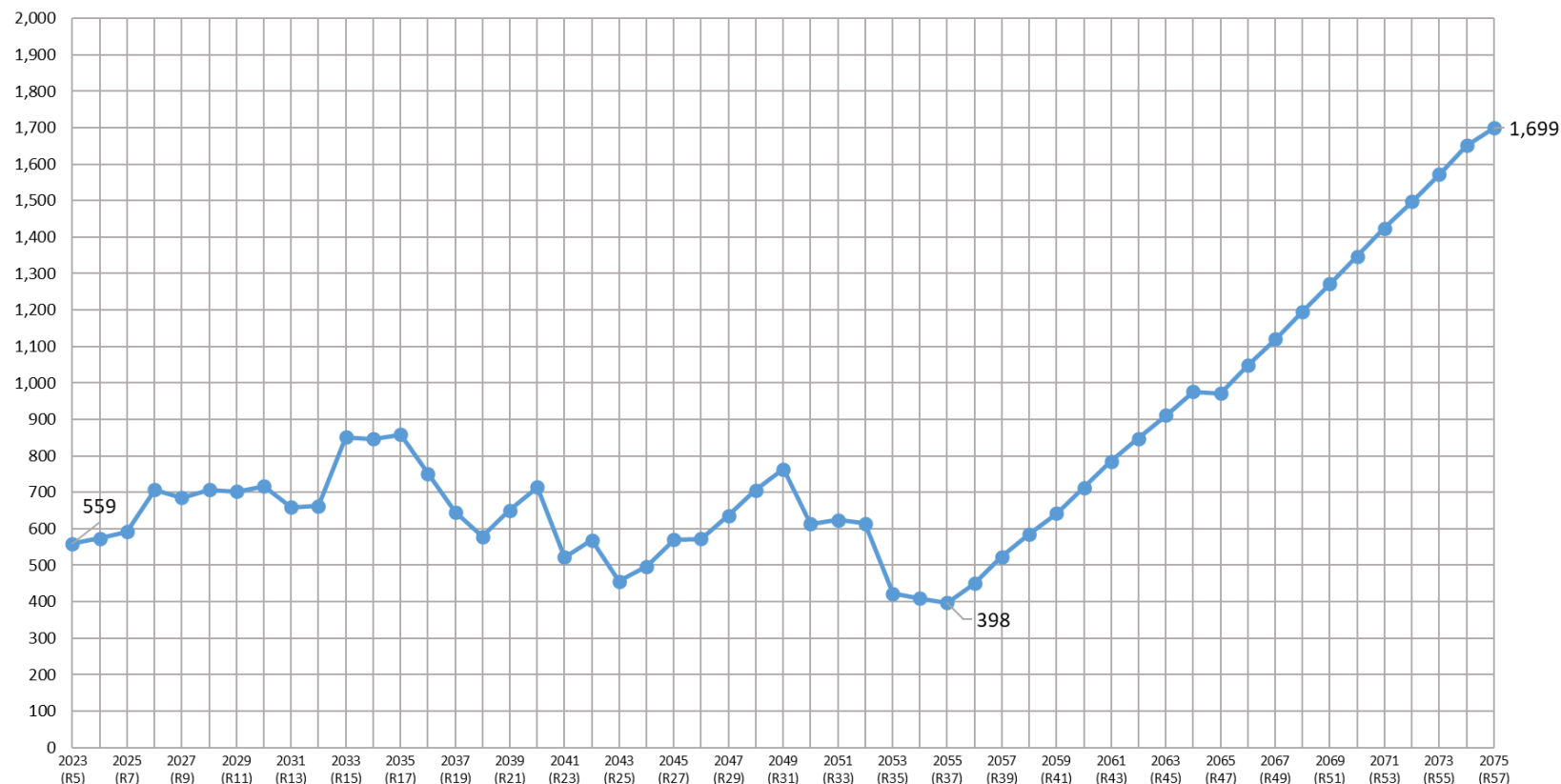


夢洲土地造成事業は、この大阪港埋立事業の内、夢洲地区における埋立事業に含まれております。

夢洲地区について、地区の東部は、コンテナターミナル背後を中心に物流機能の強化を図るとともに、地区の中央部は、2017（H29）年8月に策定した「夢洲まちづくり構想」に基づき国際観光拠点の形成を目指しており、2025（R7）年日本国際博覧会の開催（本事業とは別事業）とIR開業に向けて、土地造成・基盤整備を実施していくこととしております。

2 ご意見・ご質問に対する説明について (③) - 2

港営事業会計（大阪港埋立事業）の累積資金残高（2075(R57)年度まで）



土地関連費用（土壌汚染対策費、地中障害物撤去費、液状化対策費）について、夢洲1期区域分（633億円）、2期、3期及び1期拡張整備想定区域分（870億円）の計1,503億円を事業費として投資計画に見込んだ結果、大阪港振興基金を充当することなく**資金不足は生じない見込み**となっております。

前提条件となっている収益、事業費、企業債利息などの資金収支の変動要素があることから、引き続きリスク管理に努めてまいります。

2 ご意見・ご質問に対する説明について (③) - 3

費用便益分析について

参考として、今回実施している事業再評価では、国土交通省の策定した「港湾整備事業の費用対効果分析マニュアル」に基づいた試算※¹を実施しており、土地賃貸料ではなく、区画ごとに設定した土地価格※²を資産として計上することで、試算を実施したのですが、この場合でも費用対効果B/Cは1.09と便益が上回っている計算となっております。

本来、IR事業用地等は賃貸期間終了後、土地売却を行います。今回は、売却を想定した土地価格のみを便益として計上しており、売却までの土地賃貸料を計上しなかったとしても、便益が上回っていることとして示しております。

【費用便益分析「算出方法・分析結果」】

費用便益比CBR	B/C=	1.09
----------	------	------

◆便益の算定

便益総額の現在価値（億円）	4,047
---------------	-------

◆費用の算定

費用総額の現在価値（億円）	3,726
---------------	-------

① 輸送

陸上発生残土処分の適正化（処分コストの縮減）⇒【〔結果〕：便益：約 793億円（令和6年度換算値）】

② 国土保全

新たな土地の造成（資産の創出）⇒【〔結果〕：便益：約 3,254億円（令和6年度換算値）】

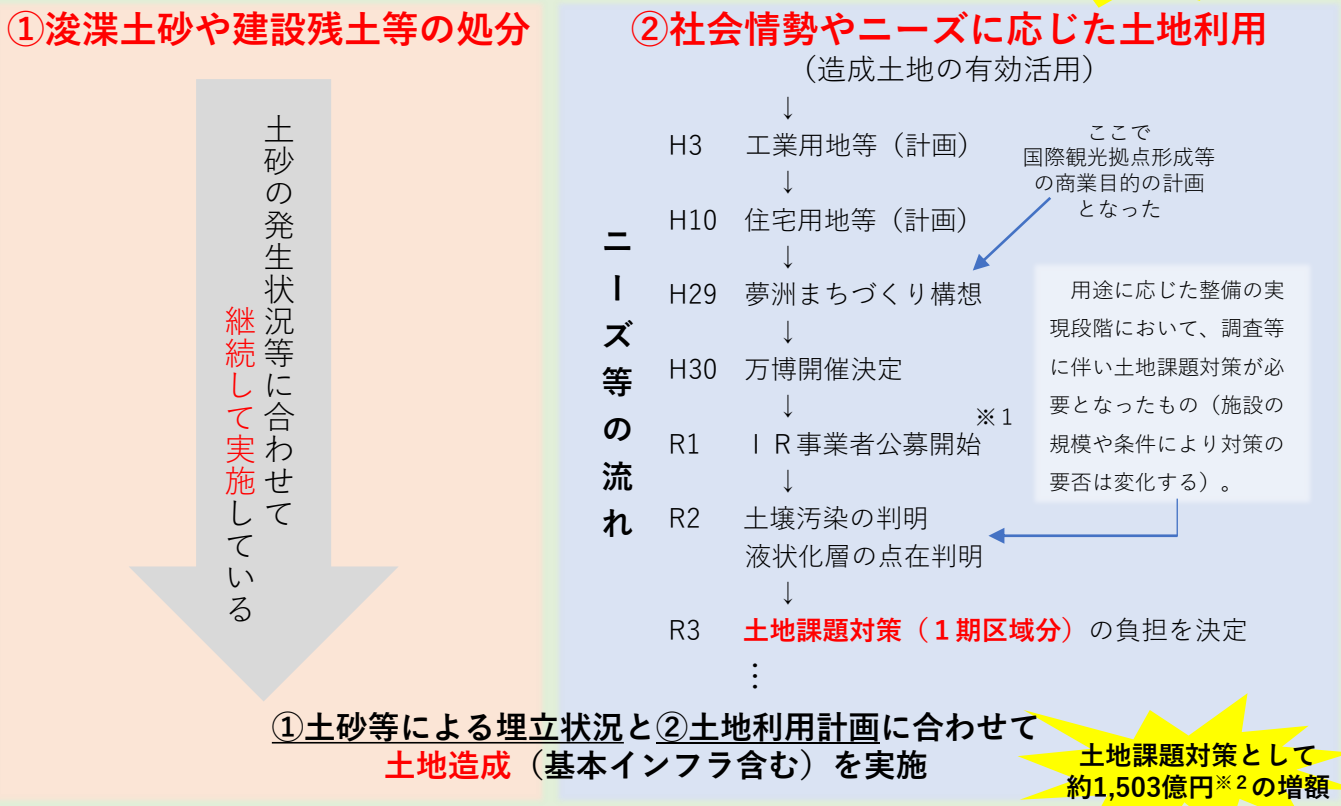
③ 環境

排出ガスの減少⇒【〔結果〕：排出ガスの減少量 CO₂：4,794トン-C NO_x：34トン】

※1 費用対効果の詳細は、資料3-2の12～16ページをご参照ください。

※2 売却済は実際の売却価格を計上し、それ以外については近隣の不動産鑑定評価等を参考に設定した想定額です。

< 夢洲土地造成事業の目的 >



事業を進めていくうえで一定の評価や管理が必要



事業再評価（建設事業評価有識者会議）

事業の必要性や実現見通し等について検証

費用便益分析をマニュアルに基づき試算
造成した土地（地価）を資産として便益計上し、
工事費等の費用と比較

費用より便益が上回るかどうか検証

検証結果
B/C = 1.09 > 1
より一定の効果あり

事業の継続等について妥当か？

大規模事業リスク管理会議
H29年設置

実際の長期収支を確認して事業リスクを検証

実際の収支を参考
今後の収支を想定して収支計算

収支に対して、累積資金残高が不足しないかどうか検証
(夢洲 1 ～ 3 期用地は賃貸として計上)

検証結果
埋立事業として
収支不足は生じない

今後もしっかりと収支をモニタリングをしていく

< 2つの視点について >

- ・再評価の視点の1つである事業の必要性の評価にあたり、事業の投資効果（費用便益分析）を確認する必要がある。
- ・また、本事業は、市税を主な財源とする一般会計ではなく、埋立地の売却や賃貸料、起債等の収入を財源とする特別会計（港営事業会計（大阪港埋立事業））により実施しており、収支の成立が前提となっている本会計において資金不足が生じないこと（累積資金残高が不足しない）を長期収支により確認する必要がある。

参考資料（２） 土壌汚染対策法の基準について

分 類		項 目	含有量基準（指定基準） (mg/kg)	溶出量基準（指定基準） (mg/L)	第二溶出量基準 (mg/L)	
管 理 有 害 物 質（府条例）	特 定 有 害 物 質（土壌汚染対策法）	揮発性有機化合物 （第1種特定有害物質）	クロロエチレン （塩化ビニルモノマー）	——	0.002 以下	0.02 以下
			四塩化炭素	——	0.002 以下	0.02 以下
			1,2－ジクロロエタン	——	0.004 以下	0.04 以下
			1,1－ジクロロエチレン （塩化ビニリデン）	——	0.1 以下	1 以下
			1,2－ジクロロエチレン	——	0.04 以下	0.4 以下
			1,3－ジクロロプロペン （D-D）	——	0.002 以下	0.02 以下
			ジクロロメタン （塩化メチレン）	——	0.02 以下	0.2 以下
			テトラクロロエチレン （パークロロエチレン）	——	0.01 以下	0.1 以下
			1,1,1－トリクロロエタン	——	1 以下	3 以下
			1,1,2－トリクロロエタン	——	0.006 以下	0.06 以下
			トリクロロエチレン	——	0.01 以下	0.1 以下
			ベンゼン	——	0.01 以下	0.1 以下
	重金屬等 （第2種特定有害物質）	カドミウム及びその化合物	カドミウム 45 以下	カドミウム 0.003 以下	カドミウム 0.09 以下	
		六価クロム化合物	六価クロム 250 以下	六価クロム 0.05 以下	六価クロム 1.5 以下	
		シアン化合物	遊離シアン 50 以下	シアンが検出されないこと	シアン 1 以下	
		水銀及びその化合物	水銀 15 以下	水銀 0.0005 以下	水銀 0.005 以下	
		うちアルキル水銀		検出されないこと	検出されないこと	
		セレン及びその化合物	セレン 150 以下	セレン 0.01 以下	セレン 0.3 以下	
		鉛及びその化合物	鉛 150 以下	鉛 0.01 以下	鉛 0.3 以下	
		砒素及びその化合物	砒素 150 以下	砒素 0.01 以下	砒素 0.3 以下	
		ふっ素及びその化合物	ふっ素 4000 以下	ふっ素 0.8 以下	ふっ素 24 以下	
	ほう素及びその化合物	ほう素 4000 以下	ほう素 1 以下	ほう素 30 以下		
	農薬等 （第3種特定有害物質）	シマジン（CA）	土壌に含まれる有害物質が地下水に溶出して、その地下水を1日2L、70年間飲んでも健康に対する有害な影響がないレベル	0.003 以下	0.03 以下	
		チオベンカルブ （ベンチオカルブ）		0.02 以下	0.2 以下	
		チウラム		0.006 以下	0.06 以下	
		PCB （ポリ塩化ビフェニル）		検出されないこと	0.003 以下	
		有機りん化合物 （パラチオン、メチルパラチオン、メチルジメトン及びEPNに限る。）		——	検出されないこと	1 以下
	ダイオキシン類			1000pg-TEQ/g 以下	——	——

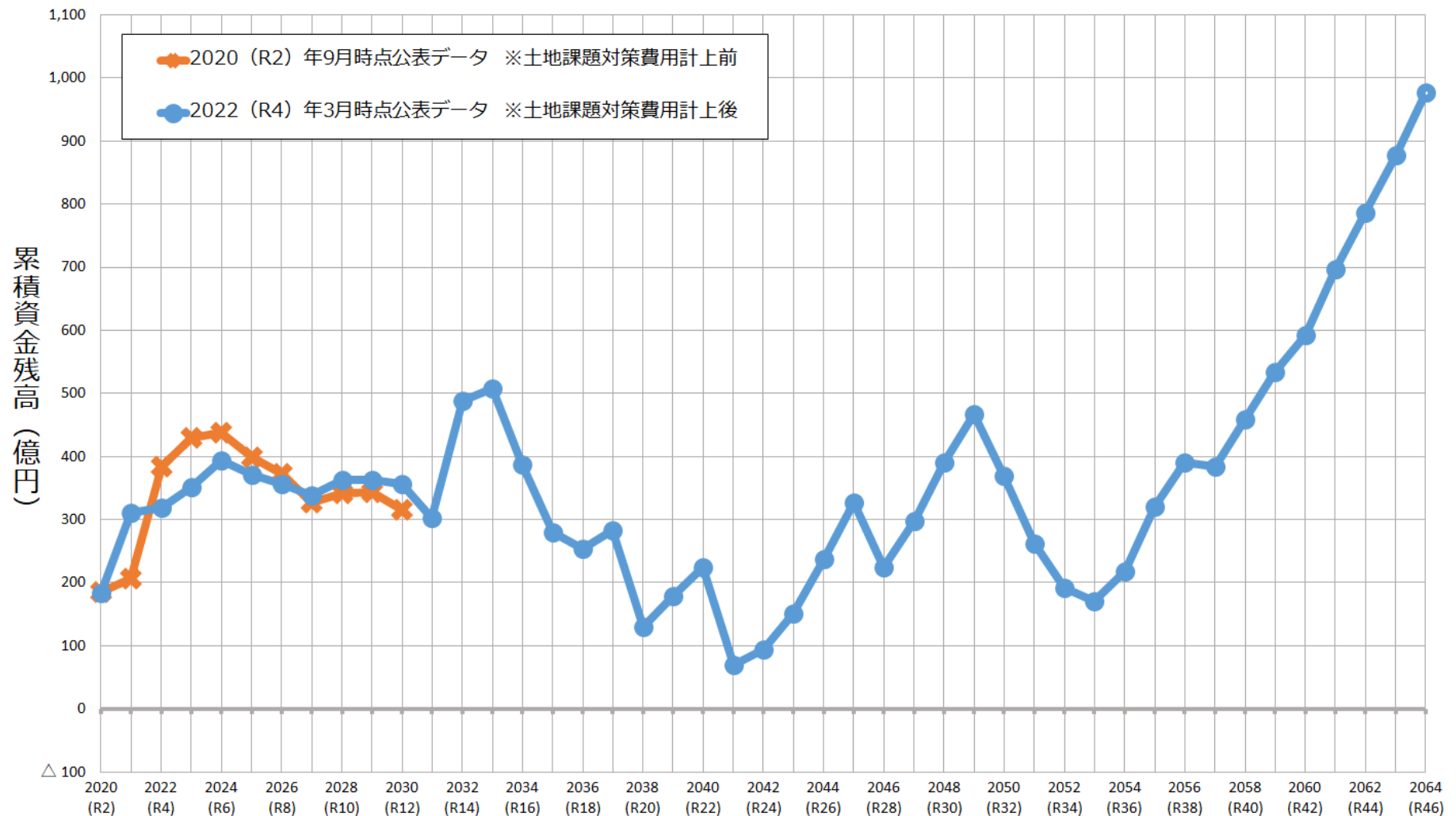
（注） mg/kg（土壌 1 キログラムにつきミリグラム） mg/L（検液 1 リットルにつきミリグラム）
pg-TEQ/g（土壌 1 グラムにつきピコグラム〔2,3,7,8-四塩化ジベンゾ-パラ-ジオキシン毒性換算値〕）

【溶出量基準】：土壌から有害物質が地下水に溶出し、その地下水を飲用することによる健康被害の防止の観点で設定された基準

： 夢洲で判明した土壌汚染の種類（溶出量基準超過、第二溶出量基準未満）

参考資料（３） 土地課題対策の費用計上前後の長期収支について

大阪港埋立事業の累積資金残高（2064(R46)年度まで）



※累積資金残高には大阪港振興基金（62～64億円）を含む

2022 (R4) 年3月の長期収支より、IR用地の土地関連費用の負担をはじめ、夢洲インフラ整備等の事業費の変更に伴い、これらの投資に係る企業債償還までの収支計画を把握しリスク管理に努めるため、従来の今後10年間の収支に加え、企業債償還の最終年度までの収支を試算している。