

カジノ差止訴訟の**現状**と**展望**

カジノ格安賃料差止住民訴訟 のご報告

2024年8月27日(火)

弁護士 加藤 匠

本日のお話

1 住民訴訟の意義

2 カジノ格安賃料差止住民訴訟とは

ー住民訴訟で何を求めているのか？

ーなぜ夢洲を格安賃料で貸すことが違法なのか？

3 カジノ格安賃料差止住民訴訟の経過と展望



住民訴訟に至る経過

2023年1月16日

住民監査請求を大阪市に提出 ▶
(請求人95名)

⇒同年3月15日 合議不調



2023年4月3日

住民訴訟を大阪地裁に提訴(参加人10名)

⇒後に先行訴訟(地盤改良費788億円の負担
の差止訴訟)に共同訴訟参加

(別訴禁止(地自法242の2IV)のため)

住民訴訟の目的

大阪市(大阪市民)の貴重な財産である夢洲を、

①カジノのために貸すことが問題であり、

②そのために地盤改良費788億円を市が負担し、

③IR事業者に対して、**長期間、著しく格安の賃料で貸すことにより、**

大阪市民の大きな不利益を与える・・・

⇒その予防及び是正を求める訴訟。

住民(大阪市民)

大阪市によるIR事業の不当性を他の大阪市民に知らせ、運動を広め、IR事業を止める

弁護士

住民訴訟を通じて、大阪市のIR事業・不動産鑑定の違法性を明らかにし、運動に活かす

住民訴訟の内容(当初)

◆借地権設定契約の差止め

大阪市とIR業者との間で予定されている、

大阪夢洲地区の

一部(IR用地)の

賃貸借契約締結の

差止めを求める。



格安賃料による契約締結は違法！

地方自治法237条2項

「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、…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。」



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廉価(格安)の賃料で賃貸することは**、「普通地方公共団体の財産は、…適正な対価なくして…貸付等を行ってはならない」と規定した地方自治法237条2項に反する違法な財務会計上の行為にあたる。**+大阪市規則違反**

借地権設定契約が締結される・・・

◆ 2023年9月28日 大阪市(賃貸人)と大阪IR株式会社(賃借人)

夢洲3区の事業用定期借地権設定契約を締結

◆ 賃貸借期間(6条) 引き渡し日から2058年4月13日まで(35年間)

◆ 賃料(7条) 月額金2億1073万0589円(1㎡当たり金428円)

・区域認定日以降5年ごとに賃料改訂の必要があると判断した場合

改訂数式 (a)改訂前の直近の賃料 × (b)消費者物価スライド率

⇒ ★実質的には35年間格安の固定賃料 + 10年間増額不可特約

※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

賃料が「適正な対価」ではない＝格安 であることの理由と市の責任

A: 大阪市が依頼した不動産鑑定業者の鑑定が違法

(鑑定評価基準違反＋「鑑定談合」)

問題① IR事業用地なのに、IR事業を考慮外としている！

問題② 新駅開業を考慮しない等の不当な条件設定！

⇒「適正な賃料」を表していない！

B: 大阪市独自の責任と判断で賃料設定すべきであるのに、

違法な鑑定結果をそのまま採用・・・

A 不動産鑑定の不当性(主張の概要)

1. 総論

- 複数の不動産鑑定の条件や結果が一致
- 土地価格が一貫して変動しない(令和元年～令和3年)
- 不当な条件設定(IR考慮外、新駅考慮外)
- 大阪市による条件及び価格設定の誘導・示唆

2. 各論(不動産鑑定評価基準違反)

- 算定手法の誤り＝造成費用(埋立・整備費)等を考慮する原価法や、IR事業による収益を考慮する賃貸事業分析法を採用していない
- 取引事例比較法における土地取引事例地の選択が不適切
- その他(根拠に乏しい数値の引用、要因修正の不備)

不動産鑑定の不自然な一致

⇒「奇跡の一致」

(1回目 令和元年11月分 3/4)

| | arec | 日本不動産研究所 | 大和不動産鑑定株式会社 | 株式会社谷澤総合鑑定所 |
|------------------|----------------|----------------|----------------|-------------------|
| 新規賃料月額 (㎡あたり) | ■428円/㎡ | ■428円/㎡ | ■428円/㎡ | (391円/㎡) |
| 基礎価格 (㎡あたり) | 120,000円/㎡ | 120,000円/㎡ | 120,000円/㎡ | 118,000円/㎡ |
| 期待利回り | 4.3% | 4.3% | 4.3% | 4.0% |
| 鑑定評価方法 | 取引事例比較法 積算法 | 取引事例比較法 積算法 | 取引事例比較法 積算法 | 取引事例比較法 積算法 |
| 最有効使用 | 複合型商業施設 | 大規模複合商業施設地 | 大規模複合商業施設 | 大規模商業施設等の敷地としての利用 |

不動産鑑定業者の鑑定の不自然な一致

⇒「奇跡の一致」

(2回目 令和3年3月分 2/3)

| | arec | 日本不動産研究所 | 大和不動産鑑定株式会社 |
|------------------|----------------------|------------------|------------------|
| 新規賃料月額 (㎡あたり) | ■428円/㎡ | ■429円/㎡ ※端数処理 | (420円/㎡) |
| 基礎価格 (㎡あたり) | 120,000円/㎡ | 120,000円/㎡ | 118,000円/㎡ |
| 期待利回り | 4.3% | 4.3% | 4.3% |
| 鑑定評価方法 | 取引事例比較法 積算法 | 取引事例比較法 積算法 | 取引事例比較法 積算法 |
| 最有効使用 | 複合型商業施設の敷地 としての利用 | 大規模複合商業施設地 | 大規模複合商業施設の 敷地 |

不動産鑑定の不自然な一致

不動産鑑定価格

土地基礎
価格

最有効使用

× IRカジノの高層ホテル
⇒ ショッピングセンター

評価手法

原価法、取引事例比較法、収益還元法、積算法、賃貸事例比較法など

期待利回り

様々な要素(鑑定条件)を基礎に独立して鑑定するはずなのに

一致すること
はあり得ない

不動産鑑定「奇跡の一致」

朝日新聞
DIGITAL

大阪・夢洲のIR予定地で「奇跡」の一致 土地も賃料も評価額が同じ

有料記事

松浦新 2023年2月1日 14時00分



統合型リゾート(IR)が計画されている夢洲(手前)
=2022年10月25日午後、大阪市此花区、朝日放送テレビヘリから、小川智撮影 

現場へ！ 固定資産税の謎③

不動産鑑定士の間で「偶然だとしたら奇跡的だ」と注目されている鑑定評価がある。

大阪市 此花区 の人工島・夢洲(ゆめしま)にあり、大阪府 と大阪市が誘致を進めるカジノを含む 統合型リゾート (IR)の建設予定地の評価だ。約49ヘクタールについて、大阪市 大阪港 湾局が不動産鑑定業者4社に、最も有効

【住民監査請求の 監査委員のコメント】

「意思の連絡等なしにこれらが一一致したというのは、**不自然な印象を受けることは否定できない**」

2023年2月1日朝日新聞DIGITALより

鑑定の問題その①

IR事業用地のための賃料鑑定なのに 「IR事業を考慮外」！？

① 本来の鑑定依頼目的に反する

IR事業を行う土地の賃料を鑑定する目的で依頼しているにもかかわらず、「IR事業を考慮外」とすることは鑑定依頼目的を満たさない。

② IR考慮外とする経緯

大阪市職員が破棄済みと説明していたメールが発覚・開示

⇒大阪市の担当者が鑑定業者に対してIR考慮外を示唆・誘導していたこと、従前説明していた経過が虚偽であったことが発覚

鑑定の問題その①

「最有効使用」をイオンモールとして鑑定!?

不動産の価格

：最有効使用（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方法）を前提として算定すべき（鑑定評価基準総論第4章）。

⇒鑑定業者4社：「IR事業を前提とした評価を行うことができない」

中低層の大規模複合商業施設（イオンモール）を最有効使用として判断

- 「夢洲まちづくり構想」では超高層ホテル建設を含めた国際観光拠点とすることを予定。
 - 液状化対策が必要であることを前提に約790億円もの土地改良費支出を決定している。
- ⇒超高層ホテルを前提としたIR事業用地として最有効使用する必要がある



鑑定の問題その②

夢洲駅(大阪メトロ)開業無視！？

不動産の価格：最寄り駅からの距離を基本に形成

カジノ施設の目の前に
新駅(夢洲駅)開業予定

4. 鉄道計画の状況について

■北港テクノポート線に関する状況

概略図

事業実施場所：
此花区北港2丁目(新桜島駅)～
住之江区南港北1丁目(コスモスクエア駅)



■「夢洲まちづくり構想」(H29.8.4策定)における鉄道網の整備検討方針

鉄道網については、夢洲駅を中心とし、北ルート(京阪中之島線延長・JR桜島線延伸)と南ルート(地下鉄中央線延伸)の2方向による鉄道ルートが考えられ、夢洲の段階的な土地利用の状況に応じた鉄道整備を検討する。



「夢洲まちづくり構想」(H29.8.4策定) 31頁より

【事業の経過】

| | |
|-------------------------|--------------------------|
| 工事施工認可 (⇒工事完成期限) | 平成12年12月1日 平成30年3月31日 |
| 都市計画決定 | 平成12年12月12日 |
| 工事施工認可(変更) (⇒工事完成期限) | 平成30年3月28日 平成35年3月31日 |

ところが・・・

最寄駅を

コスモスクエア駅に

IRから3.5km(徒歩圏外)

その理由は

実現性不確実？

⇒鑑定時には認可済み

工事にも着手

大阪市が株主・・・

鑑定の問題その②

夢洲駅(大阪メトロ)開業無視！？

6. 公共インフラ等の整備・運営計画

【鉄道】

鉄道延伸部（南ルート）

- ・2024年度末までの供用をめざし、鉄道延伸部の整備工事を行う予定
- ・鉄道延伸整備は大阪市及び鉄道事業者が実施する予定
- ・鉄道運行計画は下図を参照。ただし、運行間隔は現行の地下鉄中央線の運行間隔を示すものであり、今後、変更される可能性がある。



鉄道延伸部（北ルート）

- ・将来的には、鉄道（北ルート）として、北港テクノポート線、京阪中之島線又はJR桜島線の延伸についても、夢洲の段階的な土地利用の状況に応じて検討していく。
- ・北ルートの鉄道延伸整備の内容（整備時期、整備主体、整備内容及び運行計画等）は、現段階では未定であり、夢洲の段階的な土地利用の状況に応じて、鉄道事業者と協議のうえ決定していくこととなる。
- ・北ルートの鉄道延伸部及び駅舎の整備方法は現段階では未定であるが、I R 区域東側の外周道路及び将来開発予定地を開削工事により施工する可能性がある。

「土地価格調査用の
インフラ条件」より

令和元年9月30日
I R 推進局

大阪市の不当な指示・誘導（鑑定前の価格をそのまま維持＝結論ありきの鑑定）

| 日時 | 出来事 |
|--------------|--|
| 2018.12.27 | <p>日本不動産研究所の調査報告書（※鑑定ではない）・評価方針</p> <ul style="list-style-type: none">・「対象不動産の単価12万円/m²」・「IR事業を考慮しない」・期待利回り「4.3%前後」 <p>※大阪市がPwCに委託、不動研はPwCから再委託 ＝不動研は鑑定の中立性を害しているとも評価できる</p> |
| 2019.3.27 | <p>有限会社arecの不動産価格調査報告書・意見書</p> <ul style="list-style-type: none">・12万円/m²・最有効使用「複合型商業施設の敷地」・期待利回りの水準 4.4%前後 <p>※夢洲開発における課題検討会の委員である善本氏が代表</p> |
| 2019.4.23～24 | <ul style="list-style-type: none">・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・夢洲地区IRのコンセプト募集(RFC)において「売却12万円/m²」「賃貸435円/m²」と資料に記載 <p>→IR推進局長「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出来るだけ変えずに…」</p> |

問題①「IR事業を考慮外」

大阪市の説明

- ①IR事業用地の適正賃料 鑑定依頼
- ②4社全てが、独自の判断で、IR事業を考慮外として鑑定するのが妥当と判断。

※具体的には、
9月下旬に鑑定を依頼した業者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はない」との意見を受けたと説明

虚偽の説明

10月中旬に大阪港湾局は「IR考慮外」とする意見を求めると、業者4社から「IR考慮外」が妥当との所見を確認したと説明

大阪市と各鑑定業者間の隠蔽メール

○9月12日、大阪市担当者から4社に、各社の考える鑑定条件などの回答を求めるメールを送信

⇒9月13日に不動産研から大阪市担当者にIR考慮外とした鑑定条件のメール送信

⇒同日、大阪市担当者が4社に対し、「IRにかかる鑑定評価書概要」に【付加条件】として、IRを「価格形成要因への影響を考慮外とした鑑定評価」と記載して送信

⇒9月17日～19日に各業者から、IRを考慮外とした鑑定条件とする旨を回答

問題② 夢洲駅開業を無視

令和元年9月12日
大阪市→鑑定業者4社メール
「鑑定評価概要」(抜粋)

(2) 想定上の条件設定

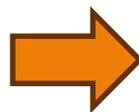
○か×を記入してください。

・基礎的インフラの整備前の状況で評価している。

・メトロ延伸前の状況で評価している。

・都市計画変更前の状況として評価している。

・その他、想定上の条件があれば記載願います。



| | | |
|---------------------------|-------------|---|
| 不動研 | (令和元年9月13日) | ○ |
| a r e c | (令和元年9月17日) | ○ |
| →メトロ延伸前(夢洲駅開業前)の 状況で評価 | | |

| | | |
|---------------------------|-------------|---|
| 大和鑑定 | (令和元年9月17日) | × |
| 谷澤鑑定 | (令和元年9月19日) | × |
| →メトロ延伸後(夢洲駅開業後)の 状況で評価 | | |

問題②夢洲駅開業を無視

不動産研

- ・令和元年9月25日
大阪市にメトロ延伸を「**想定上の条件**」から除外する評価方針を示す
- ・令和元年9月27日
大阪市の質問に「×」を再度示す



大阪市

- ・令和元年9月27日
鑑定業者4社に、**鉄道延伸**を「**想定上の条件**」から外す「**評価の方向性**」を示す



大和鑑定 × → ○

谷澤鑑定 × → ○ へ方針転換・・・

→メトロ延伸（夢洲駅開業）を評価する鑑定業者が0に・・・

「鑑定談合」=大阪市からの価格示唆

| 大阪市の説明 | 大阪市と各鑑定業者間の隠蔽メール |
|---|---|
| <p>○4社の各鑑定は、鑑定業者が<u>全て独自の判断</u>で行ったもの 鑑定が一致したのも、結果的に一致したに過ぎない。</p> <p>★前提 <u>鑑定業者や鑑定士は、依頼者(大阪市)の意向や他の業者の鑑定方針や情報を受けることなく、独立して公正に鑑定評価をする義務(法令上及び契約上の義務)がある。</u></p> | <p>○9月12日、大阪市担当者から4社に、各社の考える鑑定条件などの回答を求めるメールを送信</p> <p>A)9月13日に<u>不動研から大阪市担当者に鑑定前の参考価格(12万円/㎡)を記載した資料を添付送信</u></p> <p>B)⇒同日、<u>大阪市担当者が4社に対し、上記不動研の鑑定前の参考価格(12万円/㎡)を記載した資料を添付送信</u></p> <p>C)⇒その結果、11月、</p> <ul style="list-style-type: none">・上記全4社が、ほぼ同額の土地価格とし、 内3社は完全に一致した価格(12万円/㎡)とし、・期待利回り(4.3%/年)も完全に一致したものとし、・⇒その結果、鑑定賃料も全く同じ価格(428円/月額)とした鑑定評価書を作成・提出。 |

「鑑定談合」=大阪市からの価格示唆

2019/9/13のメール 大阪市 → 各鑑定業者

| | | |
|-------|-------|-------|
| 基礎価格 | 円 | 円 |
| 期待利回り | % | % |
| 必要諸経費 | 0.8 % | 円 |
| 試算賃料 | 円/㎡・月 | 円/㎡・月 |

← 0.7(課税上の評価額) × 0.7(負担水準の上限) × 1.7%(税率)

(5)その他の手法の採用について

・手法名と試算賃料を記入してください。

【図表6 土地の契約参考価格及び主な契約条件】

| 契約方法 | 参考価格率 | 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22条) 貸付期間：土地引渡し日から【35】年間程度 |

※本図表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。

【図表6 土地の契約参考価格及び主な契約条件】

| 契約方法 | 参考価格率 | 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22条) 貸付期間：土地引渡し日から【35】年間程度 |

※本図表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。

「鑑定談合」＝業者間の情報共有？

IR事業を考慮外とする鑑定業者の説明

鑑定業者2社(不動研・arec)が取引事例地について同一の基本的な間違い

＝取引事例として福岡県内の同じ事例地を選定

⇒いずれも地上建物の価格を除外せず「土地＋地上建物の売買価格」を「土地の価格」として計上

不当性

・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となっている

・鑑定のもとになる、取引事例が一致するだけでなく、初歩的なミスまで一致

★偶然の一致ではあり得ない

×独立して公正に算定

第1鑑定
arecの
鑑定書より

① [Redacted]
② [Redacted]
③ 平成31年 3月 後半
④ 217,775円/m² (a)

2
平成31年3月
217,775 円

第1鑑定
不動研の
鑑定書より

B 大阪市の責任

- ①コンセプト募集 (RFC)
- ②実施方針 (案)
- ③第1鑑定
- ④事業者公募 (RFP)
※土地の使用条件等を示した公募
- ⑤実施方針の確定
- ⑥第2鑑定
- ⑦事業者選定
- ⑧区域整備計画の作成
※賃料を含む事業条件を前提に作成
- ⑨区域認定
- ⑩実施協定・借地権設定契約 締結

大阪市の主張

- ・ ④事業者公募
IRの実現性・妥当性が不明、収支計画も不透明
→IR考慮は不可
- ・ ⑧区域整備計画
(IR考慮していない) 公募賃料を含む事業条件を前提に策定。
- ・ ⑩借地権設定契約で賃料を決定
賃料を改めて見直すとなると、公募の前提や区域整備計画の内容に大きな変動が生じるので、大阪市は見直しできない。

B 大阪市の責任

- ①コンセプト募集 (RFC)
- ②実施方針 (案)
- ③第1鑑定
- ④事業者公募 (RFP)
※土地の使用条件等を示した公募
- ⑤実施方針の確定
- ⑥第2鑑定
- ⑦事業者選定
- ⑧区域整備計画の作成
※賃料を含む事業条件を前提に作成
- ⑨区域認定
- ⑩実施協定・借地権設定契約 締結

参加人の主張

- ④事業者公募の段階で、
IR事業を考慮した賃料を設定しておかなければならなかった。

→不動産鑑定結果をそのまま賃料とするのではなく、
大阪市の責任と判断で、
適正な賃料を設定しなければならなかった。

差止住民訴訟の経過と今後

| 日時 | 出来事 |
|--------------------------|---|
| 2023.4.3 | 後行訴訟 提訴 ⇒先行訴訟に共同訴訟参加 |
| 2023.9.28 | 事業用定期借地権設定契約の締結 ※賃料の適正について、具体的・実質的な説明がないまま・・・ |
| 2024.1.26 | 被告(大阪市):賃料の適正に関する反論書面提出 ※鑑定業者からの意見書を引用した反論 |
| 2024.2.27 | 参加人:請求の趣旨変更 ⇒土地の引渡し、登記手続きの差止め請求の趣旨を変更 |
| 2024.5.28 | 参加人準備書面(3)を提出 鑑定について大阪市の反論に対する再反論 |
| 2024.10.16 2024.12.26 | 被告(大阪市):参加人準備書面(3)に対する反論を提出予定 (※遅くとも12月26日までに) |

2つの住民訴訟の意義と展望

【先行訴訟】

大阪市(松井市長)が、
カジノに税金は一切
投入しないと公約しな
がら、実際にはカジノ
用地の地盤改良費と
して、約790億円を負
担するのは違法

【後行訴訟】

カジノ用地のために
約790億円を負担して
高層ホテル建設可能な
土地にしながら、カジノ
事業を考慮しない格安
の賃料428円/m²
は違法

⇒2つの住民訴訟で大阪IRカジノを挟み撃ちにしながら、
大阪市民の運動と一体となって、その問題点を大阪・全
国に広めて、大阪IRカジノを阻止する。