

# 総合運動公園事業検証委員会報告書

2017年4月17日

つくば市総合運動公園事業検証委員会

委員長 郷原 信郎

委員 赤松 幸夫

委員 辻中 豊

## 目 次

第 1 委員会設置の経緯.....	1
第 2 事案の概要と検証事項及び事実認定上の重要事項.....	1
1 本件整備事業の経緯の概要.....	1
(1) 総合運動公園事業の沿革.....	1
(2) 企画・立案・一部関連予算等成立までの経緯.....	2
(3) 本件土地取得等の経緯.....	2
(4) 総合運動公園事業の白紙撤回に至る経緯.....	3
2 検証事項と事実認定上のポイント.....	4
3 検証結果.....	4
(1) つくば市における運動公園整備は、市民のニーズに応えるものだったのか.....	4
(2) 市原前市長及び市執行部は就任以降運動公園整備に対してどのような姿勢であったのか.....	5
(3) 市議会は、運動公園整備に対してどのような姿勢であったのか.....	6
(4) 基礎調査報告書作成等の運動公園整備事業の調査検討状況について、市当局は議会に適切に説明をしていたか.....	6
(5) 本件整備事業の関連予算提出は、民意に沿うものであったか.....	7
(6) 本件土地取得に係る市と UR との話し合いは 25 年 9 月 24 日から始まったのではなく、それ以前市と UR との間で「水面下」で行われていたのではないかと.....	7
(7) 本件土地に係る市・UR 間交渉の進展が速かったのはなぜか.....	8
(8) 他の案件における UR 側の譲歩の見返りとして、本件土地の高値での売買契約に至ったのではないかと.....	8
(9) UR との価格交渉の状況及びそれに対応しての市側の価格決定経緯に問題はなかったのか.....	9
(10) 本件土地の鑑定評価の経緯に問題はなかったのか.....	10
(11) 25 年 9 月の市議会で総合運動公園基金条例案並びに関連補正予算が圧倒的多数で可決されたのに、26 年 3 月議会では、本件土地取得議案等がわずか 1 票差での可決という僅差になったのはなぜか.....	12
(12) 市の年間予算の約半分にも上る本件整備事業の事業費総額 366 億円は、市の財政上の負担が重過ぎるのではないかと.....	12
(13) 本件パブコメは民意を反映したものと見るべきか.....	13
(14) 市長提出の予算から総合運動公園関係経費分等の削除が可決されたことが本件事業に与えた影響.....	13

<b>第3</b>	<b>調査結果に基づく本件事業が白紙撤回に至った原因の分析</b>	<b>14</b>
1	概要	14
2	個別の原因	16
	(1) 本件整備事業に対する市民側からのニーズ・要望は強いものではないとの認識が不十分であったこと	16
	(2) UR という外部者側の要因が市の姿勢に大きな影響をもたらしたこと	16
	(3) 市側の議会に対する説明の不十分さ	17
	(4) 本件整備事業の財源及び市の負担に関する市側と市民との認識のずれ	17
	(5) 本件土地に係る市・UR 間交渉の進展が異例に速かったこと	17
	(6) 大規模な土地取得において取得価格の適正さを担保するための仕組みが不十分であったこと	18
	(7) 本件土地取得に関して議会への説明が十分ではなかったこと	18
	(8) 本件基本構想案に対する民意の受け止め方が不十分であったこと	19
<b>第4</b>	<b>本件検証結果に基づく今後の市政運営への提言</b>	<b>19</b>
1	大規模事業については民意の把握を適切に行い、市民の直接的な要請に基づくものではない事業については市民への説明を十分に行うこと	20
2	事業計画、基礎的検討の段階での議会への報告の在り方（「その時点での議会との関係」を前提にするのではなく、議会との緊張関係の発生を想定した対応）	20
3	財源、市の財政負担の程度について確実な財源と「見通し」を区別して説明すること	20
4	大規模な土地取得等における対象選定のルール整備、プロセスの透明化	20
5	土地取得等の契約の相手方との交渉経緯についての情報開示、説明の在り方	21
6	大規模な土地取得における適正な価格算定のための鑑定評価のルール化	21
7	事業計画や用地取得の段階において、「事業からの撤退」の検討の余地を残すこと	21

## 第1 委員会設置の経緯

本委員会設置の経緯は、以下のとおりである。

- つくば市（以下、時に「市」という）においては、市原健一市長（当時・以下、「市原氏」あるいは時期に応じて「市原市長」という）の指示により、平成25年（以下、「平成」省略）5月に総合運動公園整備事業（以下、「本件整備事業」という）に関する「つくば市総合運動公園基礎調査検討結果報告書」が作成され、同年9月のつくば市議会（以下、「議会」という）において、「つくば市総合運動公園整備基金条例」、同公園基本構想策定業務委託のための補正予算が各可決成立し、26年3月の議会では、本件整備事業の用地として、独立行政法人都市再生機構（以下、「UR」という）からつくば市大穂地区所在の「高エネルギー加速器研究機構南側未利用地」（以下、「本件土地」という）を価格約66億円で取得する議案及びそのための補正予算が可決成立して、同3月31日には市の土地開発公社とUR間で本件土地の売買契約が締結された。
- しかし、その後の27年4月17日に議会に対し、本件整備事業への賛否を問う住民投票条例制定請求が行われ、同年5月12日の臨時議会において同条例案が可決されて、同年8月2日に住民投票が実施された結果、反対票が80%を超えたことから、同年9月2日に市原市長は議会において本件整備事業の白紙撤回（以下、「白紙撤回」という）を表明した。
- その後、議会に「総合運動公園に関する調査特別委員会」が設置されて、同年12月16日から28年8月31日までの間、7回にわたって同委員会が開催され、本件整備事業の経緯についての検証等が行われ、その結果については、各会派の意見などを併記した報告書が作成されたが、さらに28年12月22日に議会において本件整備事業につき、「進め方の検証を行い、もって行政運営の透明化を図る」ための「総合運動公園事業検証委員会」（以下、「本検証委員会」という）の設置が決められた。
- その結果、29年1月12日、本検証委員会（委員長：郷原信郎、委員：赤松幸夫・辻中豊）が発足したものである。

## 第2 事案の概要と検証事項及び事実認定上の重要事項

### 1 本件整備事業の経緯の概要

本検証に先立って、資料分析等により整理した本件整備事業をめぐる経緯の概要は以下のとおりである。

#### (1) 総合運動公園事業の沿革

つくば市は町村合併により昭和62年に誕生したものであるが、平成4年(以下、「平成」を省略)1月の「つくば市総合計画・基本計画」中で地域のスポーツ・レクリエーション振興のための総合運動公園の建設・整備(以下、単に「整備」という)が挙げられ、12年

3 月には「つくば市総合運動公園基本構想」（以下、「1 2 年基本構想」という）が取りまとめられたところ、同構想については当時の土地利用規制等により用地の選定に至らず、事業中止となったが、その後も、16 年 11 月の市原氏の市長初当選の前後を通じて、つくば市の総合計画等中には簡略ながら総合運動公園の整備に触れた部分が存し、また、議会において関連質問・答弁が行われている。

## (2) 企画・立案・一部関連予算等成立までの経緯

概ね上記のとおりを経緯を経て、24 年 9 月議会において、市原市長は、総合運動公園整備の検討状況を質されたのに対し、「調査検討に着手する」旨を答弁し、三選(同年 12 月)後の翌 25 年 3 月議会においては「候補地の調査検討を担当部署に指示した」旨を答弁する一方、同年 5 月には市役所内で上記調査検討の結果として、「つくば市総合運動公園基礎調査検討結果報告書」(以下、「基礎調査報告書」という)が取りまとめられ、同年 9 月議会において、市長は、「総合運動公園の適地と認められる高エネ研南側地区(以下、「本件土地」)の所有者の UR から今年 24 日に『同土地を本年度中に処分したい。他の事業者からも引き合いがある』との話があり、市からは『検討結果が出るまで同土地の処分を猶予してもらいたい』との申し入れを行ったが、今後とも UR と協議・調整をしていきたい」等を内容とする行政報告を行い、かつ、同議会に「つくば市総合運動公園整備基金条例案」、同公園基本構想策定業務委託のための補正予算(315 万円)案を各提出し、それらはいずれも可決成立した(なお、同整備基金については、25 年度中に 7 億円が積み立てられた)。

また、その後の 25 年 11 月には市の企画部内に総合運動公園整備推進準備室が設置され、かつ、コンサルに基本構想の作成が委託(委託期限:26 年 3 月 25 日)された上、同年 12 月議会において、市長は、「基本構想策定の中で総合運動公園の計画地として本件土地が最適とされており、今後、取得に向けて不動産鑑定を行った上、UR と協議・調整を行う」等を内容とする行政報告を行った。

## (3) 本件土地取得等の経緯

本件土地の不動産鑑定(1 m<sup>2</sup>当たり)については、26 年 1 月 31 日付で筑波保障鑑定(株)が 9130 円、関東不動産鑑定事務所が 1 万 6800 円と各評価したところ、同年 2 月 12 日の市議会全員協議会において、市原市長は「本件土地の買収につき、不動産鑑定評価額 1 万 6800 円を基に取得価格を UR と交渉した結果、1 万 4500 円、総額 66 億 1000 万円ほどで合意できたので、3 月議会に係る予算等に係る議案を上程したい」と説明し、また、企画部長において、「総合運動公園の基本構想に係る総事業費の見積額は約 366 億円(ちなみに、つくば市の年間予算規模は約 700 億円)で維持管理費は年間約 3 億円と見込まれていること」などを明らかにした。

その後、現に本件土地の買収及びそのための予算案が同年の 3 月議会に上程され、同

3月18日に賛成14票、反対13票の1票差で可決された結果、同3月31日に市土地開発公社・UR間で本件土地の売買契約が締結された。

なお、総合運動公園整備事業(以下、「本件事業」)の基本構想については、同年3月の1日から25日までの間、パブリックコメント(以下、「パブコメ」)が実施されているところ、本件土地の買収についての上記各議案は、同パブコメ実施の途中(3月18日)において上程・可決されているものである。

#### (4) 総合運動公園事業の白紙撤回に至る経緯

上記市議会全員協議会(26年2月12日)において、本件事業の総事業費の見積額が、本件土地代を含めると約366億円と多額に上ることなどが明らかにされて以降、一部市議・市民団体から本件土地を66億円で買収することに反対、ひいては総事業費が多額に上る本件事業、具体的には同事業の基本構想(以下、「本件基本構想」という)自体を問題視する意見が出されるようになったが、上記のとおり、26年3月12日に本件土地の買収について議案が上程・可決され、同3月末には現に同買収が実行された。

しかし、その後も本件基本構想への一部市議団並びに市民団体によるアンケート調査の実施、その結果(本件基本構想への反対等消極意見が過半数を占めた)を受けての反対運動(署名活動等)が行われた(ちなみに、それに対し、スポーツ関係団体等からは、本件事業推進に向けての要望も出されている)。

一方、市側は本件基本構想を受けて、26年6月12日に大学・スポーツ関連団体等の市の部外者、市議会議員、市の担当者等を委員とする基本計画策定委員会の第1回目を開催し、同年12月17日の同委員会(第4回)においては、本件基本構想に比して、多少、規模を縮小して、予算を366億円から305億円に減額した基本計画素案を提示し、また、翌27年の1月31日までの間、パブコメを実施するなどした上、27年2月10日に本件事業の基本計画を決定した。

以上のとおり市が本件事業の実現に向けて動いているのに対し、本件事業に反対する市民団体は、27年2月11日から同年3月10日までの間、本件事業の賛否を問う住民投票条例制定の直接請求に向けて署名活動を行い、署名数が法定の必要数を超えたことから、同年4月17日に市に対し住民投票条例制定請求を行った。

その結果として、同年5月12日の臨時市議会において同条例案が可決されたところ、その後、市側は同年7月8日までの間に市内各地区(20地区)で本件事業に関する懇談会を開催し、市原市長以下が本件事業実現の必要性を訴えたが、同年8月2日の住民投票の結果は、有効投票総数7万8583票(投票率43.44%)、本件事業の計画推進に反対が6万3482票(80.78%)、賛成が1万5101票(19.22%)であったことから、市原市長は同年9月2日に市議会において本件事業の基本計画の白紙撤回(すなわち本件事業自体の白紙撤回)を表明する行政報告を行った。

## 2 検証事項と事実認定上のポイント

本検証委員会による検証事項は、上記の経緯で事業用地の買収が行われながら、計画の白紙撤回に追い込まれた本件整備事業に関して、事業計画の企画立案、事業実施の決定、事業推進の方法、用地買収等に関する問題点の検討及び原因究明であるが、同検証に関して、事実認定上ポイントとなる点として、以下の各点が挙げられる。

- (1) つくば市における運動公園整備は、市民のニーズに応えるものだったのか
- (2) 市原前市長は就任以降運動公園整備に対してどのような姿勢であったのか
- (3) 市議会は、運動公園整備に対してどのような姿勢であったのか
- (4) 基礎調査報告書作成等の運動公園整備事業の調査検討状況について、市当局は議会に適切に説明をしていたか
- (5) 本件整備事業の関連予算提出は、民意に沿うものであったか
- (6) 本件土地取得に係る市とURとの話し合いは25年9月24日から始まったのではなく、それ以前市とURとの間で「水面下」で行われていたのではないか
- (7) 本件土地に係る市・UR間交渉の進展が速かったのはなぜか
- (8) 他の案件におけるUR側の譲歩の見返りとして、高価での本件土地売買の契約に至ったのではないか
- (9) URとの価格交渉の状況及びそれに対応しての市側の価格決定経緯に問題はなかったのか
- (10) 本件土地の鑑定評価の経緯に問題はなかったのか
- (11) 25年9月の市議会で総合運動公園基金条例案並びに関連補正予算が圧倒的多数で可決されたのに、26年3月議会では、本件土地取得議案等がわずか1票差での可決という僅差になったのはなぜか
- (12) 市の年間予算の約半分にも上る本件整備事業の事業費総額366億円は、市の財政上の負担が重過ぎるのではないか
- (13) 本件基本構想案は民意を反映したものと見るべきか
- (14) 市長提出の予算から総合運動公園関係経費分等の削除が可決されたことが本件事業に与えた影響

## 3 検証結果

上記事実認定上のポイントに関し、当委員会で調査した結果は以下のとおりである。

### (1) つくば市における運動公園整備は、市民のニーズに応えるものだったのか

19年11月、20年11月、21年9月、22年10月につくば市PTA連絡会議から市長・議会議長・市教育委員会委員長に対する要望書が提出され、これらは市側の総合運動公園整備についての「市民からの要望」の根拠ともされている。その内容は市内の競技施設が

分散されている等の窮状を訴えた上、「市民のスポーツ施設の核となるべき本格的な総合体育施設である、総合運動公園の早期実現」を望むものであって、同請願は 12 年基本構想の背景の一つとなったものと思われるが、同請願の総合体育施設あるいは総合運動公園というのは、一般市民あるいは小学校・中学校レベルを前提としたものであり、全国大会あるいは国際大会をも念頭に置く本格的な各種スポーツ施設とは、性格を異にするように思われる。

また、各要望書は「子どもたちの健全な成長」を願うための四つないし六つの要望を優先順位を付けて列記したものであり、いずれの要望書においても、上位には「学校施設の修繕と安全対策」、「不審者対策」等が並び、「総合運動公園の整備」は最下位であった。

すなわち、24 年途中までの総合運動公園整備事業については、市側の対応、議会の姿勢、民意関連の要望内容等を総合すると、その後の市原市長や企画部長らが議会あるいは調査特別委員会で述べているほどの「懸案」であったとは言い難い。

市議会においても、24 年途中までは、総合運動公園整備事業について、それなりに「懸案」との意識が存したものの、それは「検討事項」という程度のものであり、広くかつ強力に事の達成が望まれるという程の意識が存したとまでは認められない。

また、「平成 25 年度つくば市民意識調査」でも、調査事項のうち総合運動公園整備と関連する「現在のまちのイメージ」と「今後目指すべきまちづくり」の二つの質問をみると、前者について、「スポーツのまち」を選択したものは全回答のうちの 3%で有意の選択肢 14 のうちの 12 番目であり、総合運動公園整備との関連ではより重要と思われる後者について、同じく「スポーツのまち」を選択したものは全回答のうちの 4.9%であるものの有意の選択肢 14 のうちでは最下位の 14 番目であった。

要するに、総合運動公園整備事業に対して、市民のニーズ、要請はあまり大きなものではなかったと言わざるを得ない。

## (2) 市原前市長及び市執行部は就任以降運動公園整備に対してどのような姿勢であったのか

総合運動公園整備事業については、平成 4 年以降、各種計画内での記載や議会での議員質問とそれに関連する答弁がなされており、それによって、長きにわたる検討事項であるとの認識自体は、市長以下の市職員、議会において共有されていたと認められる。

一方、具体的な総合運動公園の規模・性質については、市側の認識と議会あるいは市民との認識は必ずしも一致していなかった。すなわち、各種要望に照らせば、あくまでも市民レベルでのスポーツ施設の整備の必要性が唱えられていたと認められるところ、本件整備事業は、それをはるかに上回る規模のものであった。

12 年には本件基本構想が策定されたものの、同事業が市役所の中で、いわゆる「懸案」として広く一貫して認識ないしは意識されてきたわけではなく、基本構想に係る総合運動公園整備事業が立ち消えとなって以降、24 年の途中まで、市側は、総合運動公園整備



事業に対して相応に慎重な姿勢を示していた

ところが、22年頃の段階で、本件土地がURによる売却の対象となり、市の取得が可能になったことが、用地を確保できずに12年基本構想が実現されなかったことを知る市原市長にとって本件整備事業の推進を決意させる一因になり、その他市側関係者にとっても、同事業の実現に意欲を持って取り組む要因になったといえる。

市原氏は、本件整備事業に着手することとなった契機について、要旨「総合運動公園整備については、市長初当選当時から、つくば市のまちづくりの中でゆくゆくは必要だろうとは思っていたが、TX関連など様々の課題への対応に追われ、総合運動公園整備のことにまで考えや力が及ばない状況が続いていた。しかし、24年10月の三選目の市長選の頃から、それまでの様々な課題も一段落し、財政的にも初当選した16年当時は市の借入金残高が944億円に上っていたものが、その頃には650億円程度にまで減少するなど、非常に厳しい状況から脱してきたということで、つくば市の持っているものをまちづくりに活かす上で、総合運動公園整備の必要があると考え、そのことを市長選の選挙公約の一つにも掲げ、幸いにも当選した。そこで同整備を積極的に進めることとし、当選後間もなくの同年11月か12月頃、企画部に同整備を積極的に進めるべく調査・検討を行うよう指示した」旨供述している。

このような市原市長の意思・判断が本件整備事業遂行の契機となり、その指示によって事が動き出したことは明らかだが、担当職員らにあっても、当時市原市長がそのような指示を出したことについて同指示に対する違和感はなかったようである。

### (3) 市議会は、運動公園整備に対してどのような姿勢であったのか

25年3月議会における市原市長の所信表明並びに関係答弁は、総合運動公園整備を求める方向の質問（以下、「賛成質問」という）に対するもので、同議会では同整備に反対する方向の質問（以下、「反対質問」という）は見当たらない。

同年6月議会における市原市長及び関係答弁も、賛成質問に対するものであり、反対質問が行われた形跡はない。

同年9月議会では、市原市長が同月24日のUR関係者の来訪を受けて報告を行い、その後、総合運動公園基金条例案並びに関連補正予算についての審議を経て、同各案についての採決が行われたが、共産党議員3名から、他の行政課題も多く、住民負担も増えざるを得ず、7億円の基金積上げは疑問であり、市民生活に対する要求事項を優先すべきなどの理由で反対意見が出されたが、その他24名の議員の賛成により可決された。

少なくとも、この時期までは、運動公園整備に対する市議会の抵抗はあまり強くなかったと言える。

### (4) 基礎調査報告書作成等の運動公園整備事業の調査検討状況について、市当局は議会

### に適切に説明をしていたか

内部資料とも言える基礎調査報告書が25年6月議会に提出されなかったこと自体は致し方ないとしても、同議会での企画部長の関係答弁が、前の月の5月に取りまとめられた基礎調査報告書に企画課による調査・検討の結果が記載済みの事項であったにもかかわらず、「総合運動公園整備については、企画課において、市の現状、関係法令、上位計画、既存の調査等の整理を行うとともに、必要面積・計画位置の検討を進め、スケジュールを検討している状況」と答弁するなど、当時の検討状況にそぐわないものであったことなど、本件整備事業に関する市側の議会に対する説明は、透明性に欠けていたといえる。

また、基礎調査報告書の段階で、既に本件整備事業については市として例を見ない巨額事業になると見込まれたこと、それに対して、25年8月意識調査の結果に照らすと、「まちづくり」としての総合運動公園整備と重なりあうような「スポーツのまち」というイメージが市民の間に浸透していなかったと思われることからすると、26年2月の全員協議会以前には検討状況を議会・市民に一切知らせず、同協議会において初めて概算事業費が366億円にも上る本件基本構想を公表したことは、唐突であり、また、そのことが、その後、議会・市民の理解を得る上でのマイナス要因の一つになった。

### (5) 本件整備事業の関連予算提出は、民意に沿うものであったか

25年8月に行われた意識調査は、つくば市の「まちづくり」についての市民の意識、その意味での「民意」を問うものであったが、その結果は、その事業費の規模に照らしても、つくば市の「まちづくり」そのものと関連するはずの総合運動公園整備という事業と、当時の民意との間には相当の隔たりがあったことを示している。

しかし、市側関係者は、職位が比較的上位にある者は、25年8月意識調査の結果が民意を示すものであり、相応に尊重あるいは考慮する必要があること自体は認める一方、市政の責任を負う者として市の政策順位を考えるに当たっては、職位に応じた立場からの長期的な視点等によることが必要で、その意味で当面の民意がすなわち市の政策となるわけではない、という考えの下、本件整備事業に取り組んでいた。

### (6) 本件土地取得に係る市とURとの話し合いは25年9月24日から始まったのではなく、それ以前市とURとの間で「水面下」で行われていたのではないか

市原市長以下市側関係者はいずれも、「URとの間で市による本件土地取得の関係の話をしたのは25年9月24日が初めてである」と供述している。

同9月24日及びその後の市・UR間交渉については、面談ごとに応答要旨を記載した報告連絡書（以下、単に「報告連絡書」という）が残されているところ、同9月30日の上記行政報告の後の10月7日には、企画部長・同部次長とURの販売本部長他1名とが面談したことが認められ、同面談で、UR側は、市の意思を示す文書について、最終的に契約が成立しなかった場合の用地変更の協議等に関する記載をも求め、URとして、未だそ

のような場合も想定していることを間接的ながら示唆していることが認められる。

市側関係者の各供述及び関係資料等に照らす限り、市側関係者が 25 年 9 月 24 日以前に本件土地取得について市・UR 間交渉を行っていた事実は認められず、同交渉の初回は同 9 月 24 日であったものと認められる。

#### (7) 本件土地に係る市・UR 間交渉の進展が速かったのはなぜか

市長以下の市職員が本件整備事業の実現にこだわれば、用地の確保が必須であり、諸条件に照らすと本件土地の取得にこだわらざるを得ないという状態であったところ、市による総合運動公園整備事業のことを察知した UR 側から、25 年 9 月 24 日以降、本件土地をメガソーラーの事業会社等へ売却する可能性を前提に、市に売却する条件として、市としての早期の意向表明並びに 25 年度末までの売買契約締結を迫られ、所有者である UR との交渉が始まってから半年後という取得期限が設定されることとなった。そのため、当初想定していたよりも早い、(結果的には)無理のあるスケジュールで動かざるを得なくなった市側は、議会との関係を含めて対応を急ぎ、26 年 3 月 31 日の売買契約締結に至ったものと考えられる。

スケジュールが固定されたことが、二社に委託した不動産鑑定結果の一方しか議会に示さないといった判断を招き、結果的に本件整備事業に対する不信を強めることになったといえる。

#### (8) 他の案件における UR 側の譲歩の見返りとして、本件土地の高値での売買契約に至ったのではないか

中根・金田台案件は、藤澤市長当時の 16 年に市と UR との間で、中根・金田台地区内の UR 所有の「歴史緑空間」と呼ぶ国指定遺跡を含む緑地帯(約 52ha)について、市が UR から 33 年までに場所ごとに順次買い取る旨の覚書が締結されたことから始まった案件であるが、同案件については、その後 25 年 9 月 24 日当時に至るまで交渉・協議が続いていたことが、本件土地の市・UR 間交渉も同 9 月 24 日以前から行われていたことを推認する理由の一つとされている。

同案件については、市の財政事情もあって、上記覚書のとおりに進捗しなかったところ、UR は、同覚書の存在を理由に、市に対して予定通りの買取りを迫っていた。その後、国の補助を得るなどして、市による買取りは多少進んだが、24 年には買取り単価を巡って市と UR の協議が相当に難航したなどの事情も認められ、UR 側は「現在、UR が当該自治体に対し、それまでに要した費用についての損害賠償請求を提起し、係争中である」旨発言するなど、いわば市を強く牽制していることが認められ、従来からの中根・金田台案件に係る市と UR との関係は相当に厳しいものであったと認められる。

市は、UR との間で、25 年 12 月 20 日に「中根・金田台特定土地区画整理事業の推進に関する合意骨子」と題する文書を取り交わしているところ、同文書には、16 年に締結され

た上記「覚書」(市による買取り約束等)の尊重等を前提とした上で、「市は、『歴史緑空間』のうちの利用予定地外の未処分部分(最大約36ha)を、30年までにURからの申し出をもとに譲渡を受けること」、「その場合の価格は、無償も含めて、別途協議の上、定めること」との各条項が含まれている。

その一方、同時に取り交わされた「確認書」には「市がURから無償譲渡を受ける場合の条件として、その場合には埋蔵文化財調査に関してはURに一切の関与と負担を求めない」旨の条項並びに「有償譲渡の場合は、同調査について協議が整った後に譲渡を受ける」旨の条項が入っている。

本件整備事業を担当していた市側関係者の各供述及び関係資料等を総合すると、同「骨子」等の関係は都市建設部TX・まちづくり推進課の所管であって、本件整備事業の担当者は全く関与していないと認められる。

また、「歴史緑空間」の上記未処分部分については、現に無償譲渡が決まっているわけではない上、埋蔵文化財との関係で利用の範囲が限られ、かつ、同文化財の調査には相当の経済的負担が伴うのであって、いずれにしる同確認書によってURが市に対して一方的に譲歩したものでもないと思われる。

したがって、25年9月24日以前に本件土地について市・UR間交渉が行われ、いわば中根・金田台案件におけるUR側の譲歩の見返りとして、高価での本件土地売買の契約に至ったなどの経緯を推認することにはいささか無理があるように思われる。

#### **(9) URとの価格交渉の状況及びそれに対応しての市側の価格決定経緯に問題はなかったのか**

市とURの間の価格交渉の経緯は、最初にUR側が本件土地の件で来訪した25年9月24日の面談の際に「固定資産税評価額をベースにすると平米約2万円になる」と言い、市側が値引きを求めて始まり、同年10月10日の面談の際には、UR側から1万6000円との価格を示し、同年10月18日の面談の際にも同様の考えを示した模様である。

その後の価格交渉については、報告連絡書が作成されていないが、同交渉に当たっていた企画部長らの議会答弁及び調査特別委員会での説明によると、「市側にあっては、市原市長の督励を受けて、価格の引き下げに努め、その後、UR側が1万5000円まで下げたのに対しても、さらなる引き下げを求め、26年1月中旬にはURが1万4500円まで下げたので、その旨を市原市長に報告したところ、市長から、さらに交渉を続けるようにとの指示があった。その後、同市長の上記指示に従い、上記2月3日を越えてもなおURとの間で価格引き下げのための交渉を続けたが、同年2月10日に至り、それ以上の価格引き下げは困難と思われ、また上記全員協議会の日にも迫ったことから、同日、価格は1万4500円とすることで市長の了解を得て、その後の全員協議会での説明、議会への関係議案の提出に至った」とのことである。

関係資料の検討並びにヒアリングの結果に照らしても、そのような経緯を疑うに足る

材料は見出されなかった。

#### (10) 本件土地の鑑定評価の経緯に問題はなかったのか

本件土地取得に当たっては、多額の取得費を要する場合は、議会の議決を得る都合上、鑑定評価は必要であり、本件土地取得には億をはるかに超える額を要することが明らかであったので、慎重を期して AB 二人の鑑定士の鑑定評価を得ることとした。

##### ア 両鑑定士に対する委託の時期について

市が各鑑定士に鑑定評価を委託した時期については、各鑑定評価の評価額の相違の大きさ等から、先に A 鑑定士に対して鑑定評価を委託し、その後に B 鑑定士に委託したのではないかと等の疑念が反対派の中にあっただが、本調査の結果としては、そのような疑念を裏付ける材料は見当たらなかった。

##### イ 「前提条件」の交付の有無について

また、「前提条件」の鑑定士への交付に関しても、B 鑑定士のみにも渡され、A 鑑定士には渡されていないのではないかと等の疑念があった様である。

これについては、A 鑑定士の事務所を訪れてヒアリングを実施した際、その場で「前提条件」の現物の提示を求めたところ、A 氏は同事務所職員に命じて、各種鑑定評価関連資料を収めたロッカーから本件土地に関する鑑定評価関係資料を入れた紙袋を探させ、その袋内から「前提条件」を抜き出して提示した。視認したところ、マーカーなどの閲読の跡もある「前提条件」に間違いはなかった。

したがって、鑑定評価の委託に際し、現に同鑑定士に「前提条件」を渡したのは間違いのないものと認められる。

##### ウ 「前提条件」の記載内容の意味について

「前提条件」には、「1 土地概要」、「2 価格時点」、「3 価格の種類」、「4 対象不動産の状況」、「5 土地整備に係る費用（概算額）」との各項目が立てられ、末尾に本件土地に係る「道路計画平面図」が添付されている。

内容のうち特に問題であるのは、「3 価格の種類」「正常価格」の本文の「現況山林であるが、伐採抜根等の下記 5 の工事等を行い、別添図の通りの宅地となった状態であることとして正常価格の鑑定評価を行う」との記載である。

「正常価格」というのは不動産の鑑定評価上の用語で、「いわゆる通常売買するときの価（市場価格）」を意味し、「宅地」というのも鑑定評価上の用語である「宅地地域」あるいは「宅地見込地」（共に住宅地域・商業地域・工業地域等を広く含む用語）の趣旨とも解されるので、それらの記載については措くとして、同記載を全体として見ると、現況は山林であるが、「伐採抜根等の下記 5 の工事等を行い、別添図の通りの宅地となった状態」の本件土地の鑑定評価を求めている趣旨と解される点が問題である。

市側関係者が同書面を各鑑定士に交付した際、担当職員は、各鑑定士に対し、詳しい説明はしなかったものと認められるが、「前提条件」の内容の理解については、両鑑定士とも

共通であり、文字通りの「3」の記載、具体的には、「現況が『4』のとおりの本件土地について、『5』のとおりを整備を済ませた後の状態を想定した土地、つまりは既に高エネ研の土地と同じような状態になった土地の鑑定評価額を出すこと」を市は求めている、と理解したとのことである。

エ 「前提条件」の作成経緯について

A 鑑定士・B 鑑定士とも、「前提条件」を受け取った時、通常、市からの鑑定評価依頼の際に渡される「仕様書」とは異なる「前提条件」という表題の書面であることや、記載内容の専門性や文言の使い方、さらには市職員による依頼時の説明等からしても、不動産鑑定評価関連の知識・経験に乏しい市職員ではなく、UR 関係者が作成した文章だろうと推測したとのことである。

そして、UR 側からの回答及び市側関係者の供述を合わせれば、少なくとも問題の「前提条件」の「3」については、UR 側の教示によるものであると考えられる。

オ 「前提条件」が鑑定結果に及ぼした影響について

B 鑑定書は、「取引事例比較法」により鑑定評価額を1万6800円と決定しているが、比較事例を見ると、本件土地の現況が山林であるのに対し、取引事例の5例は、いずれも既にある程度の整備がなされていると思われる「宅地」についてのものであり、その意味では「3」の「現況は山林であるが、伐採抜根等の『5』の工事を行い、別添図の通りの『宅地』となった状態」と類似あるいは近似した土地の事例が比較事例として選択されている。

B 鑑定士は、「不動産の鑑定評価においては、最有効使用の判定並びにどのような鑑定手法を選択するか等は鑑定士の判断に委ねられており、委託側の意向に従うものではない。ついては、本件土地の鑑定評価額も自身の判断に従って最有効使用を判定し、取引事例比較法を採用した結果であって、『前提条件』によったわけではない」旨供述しているが、結果としては、「前提条件」の「3」の趣旨に沿った鑑定手法等によって、評価額を決定しているように思われる。

また、A 鑑定書は、「最有効使用の判定」について「分譲用の工場敷地」とした上で、「開発法」により鑑定評価額を9130円と決定している。開発法の場合も、まず対象不動産の開発（造成等）後の想定価格を取引事例比較法によって求めるのであるが、同鑑定書では、本件土地が市街化区域にあるのに対し、当該取引事例として、いずれも市街化調整区域の土地に係る5例を挙げている。その点について、A 鑑定士は、「市街化区域で同じような事例がなかったので、市街化区域の中でも区域指定といって宅地化が可能な、市街化区域とほぼ同じような地域を選択した」旨供述している。

A 鑑定士は、「前提条件」の「3」等と自身の鑑定評価との関係について、B 鑑定士と同様、「鑑定評価における最有効使用の判定や鑑定手法の如何は、当該鑑定士の判断に掛かっており、委託側に注文をつけられる性質のものではないので、取引事例のことを含め、『前提条件』のことは気にせずに、鑑定士としての鑑定評価を行った」旨述べ、現にA 鑑定書には「前提条件」との関連は全く認められない。

すなわち、A 鑑定書は「前提条件」との関連が全くない一方で、B 鑑定書は「前提条件」に記載された内容の影響を受けているように思われる。

**(11) 25 年 9 月の市議会で総合運動公園基金条例案並びに関連補正予算が圧倒的多数で可決されたのに、26 年 3 月議会では、本件土地取得議案等がわずか 1 票差での可決という僅差になったのはなぜか**

本件整備事業以外の市のこれまでの大型事業は、いずれも市民の生活に密着あるいは関心の高いことに関連するもの（ごみ処理・学校）や、市行政そのものと密接な関係にあるもの（市庁舎）などであったのに対し、本件整備事業は、総合運動公園整備という直ちには市民の生活と密着しない性格の事業であり、かつ、これまで例を見ない多額の費用を要する大規模事業であった。

それにもかかわらず、本件基本構想により事業内容を議会に明らかにしてから僅か半年程度で、26 年 3 月に本件土地取得議案を提出するに至ったことについて、議会の説明が十分であったとは言い難い。

なお、市原氏はその理由として、市原氏が市の事業における入札制度改革を断行した結果、自民党議員との関係に変化が生じたことを挙げている。すなわち、自民党議員との関係が悪化し、同議員らが本件整備事業に対して賛成から反対に回ったという趣旨である。

この点は、本調査において真偽を確認し得るものではないが、他の市側担当者も、同様の見方をしている。

**(12) 市の年間予算の約半分にも上る本件整備事業の事業費総額 366 億円は、市の財政上の負担が重過ぎるのではないか**

本件整備事業の出発点ともいえる基礎調査報告書において、既に過去に例を見ない程の大規模な事業になることは想定されていたにも関わらず、市役所においては、財源についての細かい詰めが行われていなかった。市原市長も、その時点では、財源を特に問題にすることなく同報告書を受領したと認められる。その背景には、本件整備事業のような場合、当時の状況・情勢からすると、100%補助事業であるとして、普通であれば、総事業費の内の 80%程度が国の負担で、自治体の実際負担分は 20%程度で済むはず、という共通認識のようなものが存在していたようであり、本件についてみれば、総事業費が約 366 億円として、国の負担が約 293 億円、市の実際負担分は地方債の返済分の利息分を除いて約 73 億円となり、同約 73 億円を事業期間 10 年ということで市が負担するとすれば、年間約 7 億 3000 万円ということになる。

そのような共通認識から、財源について細かい詰めが行われておらず、それを理由に、議会答弁でも、市の負担についての明確な説明は行われていない。この点は、市側の議会に対する説明としては透明性に欠け、また、後述するその後の事業規模の説明の時期との関係においても、民意の説得という観点からは得策ではなかった。その結果、市役所内の

共通認識が、市民の一般的な認識から大きくずれることになったといえる。

### (13) 本件パブコメは民意を反映したものと見るべきか

26年3月1日から同月25日までの間に実施された本件基本構想案に対するパブコメでは、「総合運動公園について」の全36件の意見中、22件が反対ないし消極方向の意見で、賛成ないし積極方向の意見は14件であった。

また、「構想策定の経緯」に対する意見は、全19件であるが、パブコメ実施中の用地決定への反対14件を含め全件が批判的な意見であった。

そして「概算事業費について」の意見も、全11件であるが、その全件がいわば「生活関係への配分優先」（市民の生活に密着したことを優先するべきであるという見解）、「財政上の過重負担への危惧」（本件整備事業の事業費総額366億円は市の年間予算700億円の半分であり、国の補助が期待できるかは疑問であって、市の財政上の負担が重過ぎるという見解）の立場に立った反対あるいは批判的意見であった。

これら意見の全体的傾向を見ると、反対ないし消極の意見が多くを占めていたが、市側は、「パブコメでは、反対意見が出がちで、賛成者は回答しないのが普通である」、「パブコメはあくまで市の意思決定を行う上での参考であって賛否を問うものではない」などと考え、本件基本構想案に対する民意の一つの表れと見る姿勢に欠けていた。

それが、最終的に住民投票における民意によって、本件事業計画が白紙撤回に追い込まれるに至る原因になったと考えられる。

### (14) 市長提出の予算から総合運動公園関係経費分等の削除が可決されたことが本件事業に与えた影響

市側は、27年2月に、基本計画・同関係支出への賛否に関する「住民投票条例」制定直接請求の署名活動が開始されるなど、反対運動が広がりを見せた時期において、ようやく本件整備事業の財源等について、市民への説明を開始しているが、時期的にはいかにも遅かった。

27年3月議会では、本件整備事業への反対運動の高まりを受けて、議員の関心が同事業関連に集中し、代表質問では大半の会派が、賛否はそれぞれながら同事業のことを取り上げ、また、一般質問においても同様で、質問者の過半の者が同事業についての質問を行った。そして、最終的には、市長提出の予算から総合運動公園関係経費分等の削除が可決（賛成13、反対12、退席1）された。

上記削除の可決は、その後の白紙撤回につながる決定的なできごとであったと言える。



### 第3 調査結果に基づく本件事業が白紙撤回に至った原因の分析

#### 1 概要

本件事業に関しては、そもそも、市原市長が、スポーツ都市、健康都市という構想でこのような大規模運動公園の整備事業を進めようとしたことが、市民の直接的ニーズに応えるものとは言い難かったところに問題があった。

もちろん、事業が、直接的な市民からの要望・要求を受けたものではなくても、市にとっての長期的な観点から市民にとって大きなメリットをもたらすこともあり得る。市民の要望としては優先順位が低いものであっても、最終的にはその有益性が評価され、市民に理解されることになる。

このような長期的な視点に基づく事業については、市長が市議会からの信任を受け支持されて進めていくことが重要である。事業の計画立案段階でも予算化し実行する段階でも、議会から格別の異論が出なければ、事業は円滑に進められていくことになる。本件事業については、平成25年9月の段階では、市原市長が市議会の多数から支持され両者の関係に格別の問題がなかったこともあり、総合運動公園基金条例案並びに関連補正予算は圧倒的多数で可決された。

ところが、本件土地取得議案が提出された翌26年3月の市議会では、入札制度改革等の影響等から、市長と市議会との関係に変化が生じていたこともあって、本件土地取得に関して、市議会で様々な疑義が取り上げられ、問題が指摘されることになった。

本件整備事業の事業費総額366億円が市の年間予算の約半分にも上るもので市の財政上の負担が重過ぎるのではないかという点に根本的な疑問が示された上に、本件土地に係る市・UR間交渉の進展が異例に速かったことに関して、市とURとの話し合いが平成25年9月24日から始まったのではなく、それ以前市とURとの間で「水面下」で行われていたのではないかと疑念がもたれ、URとの価格交渉の状況及び不動産鑑定等の市側の価格決定経緯に問題があったのではないかと指摘が行われた。そして、それまで本件整備事業を具体化してきた経緯についても、説明不足等が指摘された。

本件事業に関連して市議会に提出された本件土地取得議案は1票差の僅差で可決されたが、土地取得価格が高過ぎるのではないかと疑問やその価格決定経緯に関する疑念等を背景に、本件事業への反対が一気に高まっていくことになり、市議会では、市長提出の予算からの総合運動公園関係経費分等の削除が可決されるに至った。

このように、市長が推進しようとしている事業について、いずれも直接選挙で選ばれ市民を代表している市長と市議会とが対立する状況になると、どちらが民意を反映しているかが問われる事態となる。本件整備事業に関する基本計画・同関係支出への賛否に関する「住民投票条例」が可決され、住民投票が行われた結果、圧倒的な差で反対が賛成を上回り、本件事業は白紙撤回に追い込まれることになった。市が行う事業の是非が、通常の状態では表に出ることがない民意によって直接決定されるという事態に至ったのである。

こうして、本件事業の是非については、民意に判断が委ねられるに至ったのであるが、このような地方自治体にとっての重要事項について、住民投票という形で民意を問う場合には、いかなる情報・資料を前提に、どのような観点から事業の是非が判断されるかが問題となる。

例えば、財源の問題については、事業費総額が 366 億円に上ることは客観的事実であるが、市長や執行部は、それが全て市の財政負担になることを前提に事業計画を立案していたわけではない。地方自治体の事業については合併特例債、補助金等を受けることで、市の財政負担を相当程度軽減できる見通しを持っていたことは確かである。しかし、事業計画の段階では、交付金、補助金等による財政負担の軽減は、相当蓋然性が高いものであっても、あくまで「見通し」ととどまるのであり、納税者たる市民の負担との関係で説明を求められれば、事業費全体のうちいくらが納税者の負担にならずに済むのかを明言することはできない。そのため、事業費自体が、市民の側の不満・反発につながる要因となることは避けがたい。そこに、補助金や合併特例債による資金を前提に、ある程度の時間軸をもって考えられている執行部側の事業計画、資金計画と、その時点での確実な財源を前提とする市の財政負担の可能性との間で、大きな違いが生じることになる。

その結果、本件整備事業の総事業費が市の年間予算の半分以上にのぼるというところだけに注目が集まり、そこが事業に関する根本的な問題と認識されることになった。

このような場合、本件整備事業が、もともと市民の直接的ニーズに応える事業ではないことから、市の財政負担の大きさに対する理解を得ることが余計に困難になる。

しかも、その点は、市長や市執行部が事業をどのようなスピードで進めていこうとしたのかという点にも関わってくる。土地取得を拙速に進め過ぎたのではないかということが指摘されているが、そこには、財源との関係で、迅速に進めざるを得ない事情があった。つくば市が平成 14 年に町村合併でできた自治体であることから、29 年までは合併特例債が使えること、オリンピックの誘致に関連する補助金も見込めることなど、早期に整備事業を行うことで、市としての財政負担が少なくなる見通しであった。そのため、本件整備事業を行うとすれば、最適地と考えられる本件土地の取得が必須だというのが市長や市執行部側の考えであったと思われる。それはそれで合理的ではあるが、そのように迅速に整備事業を進めようとする事情が理解されないと、「市に巨額の財政負担を負わせる事業を拙速に進めようとした」とのマイナス評価だけがなされることになる。

それに加え、本件土地はURの所有だったのであり、URとの売買契約ができなければ取得は不可能であることから、URの側がどういう事情でどういう期限でどういう条件だったかという売主側の事情に依存する。しかし、URと交渉するのは市執行部なので、土地取得の経緯や条件は、もっぱら市側にとっての買受け条件の方だけで評価されることになる。そのプロセスに関して、買受け価格が客観的に適正だったのかという点から、土地の鑑定評価も問題にされることになる。

このような状況の中で、本件整備事業は、市民の理解が得られず、結果的には、1票差で

可決された住民投票条例によって、白紙撤回に追い込まれることになった。せっかく住民投票をやる以上は、民意が明確な形で現れる方がいいという観点からは、賛成、反対の二者択一でやるべきということになるが、現実的な選択肢として中間的な答を用意するという方法も考えられる。

## 2 個別の原因

本件整備事業が、約66億円もの土地を取得した後に住民投票によって白紙撤回に追い込まれるに至った原因は、大まかには上記のような構造でとらえることができる。それを前提に、その個別の原因について検討する。

### (1) 本件整備事業に対する市民側からのニーズ・要望は強いものではないとの認識が不十分であったこと

本件整備事業に対しては、市民からのニーズや要望が強かったとは言い難く、市としては、その状況を直視した上で総合運動公園整備事業の検討を行う必要があったが、その点が不十分なまま事業計画が進められてきたところに根本的な問題があった。もちろん、市民からの直接の要望は強くなくても、市執行部として財源確保の見通し、それに適した事業実施の時期等を考慮し、長期的な視点から整備することが市民の利益につながると判断して事業を進めていくこともあり得る。しかし、その場合には、事業が民意に沿ったものではないとの批判を招く可能性もあるのであるから、事業による市の財政負担の程度、用地買収や事業内容の適切さなどについて、疑念を生じることがないよう、特に、市議会に対して十分な説明を行い、市民にも理解を求めていく必要があるが、市民のニーズの程度に対する基本的な認識が十分でなかったこともあり、市議会への説明も市民の理解を得るための努力も不十分であった。

### (2) UR という外部者側の要因が市の姿勢に大きな影響をもたらしたこと

12年基本構想に係る総合運動公園整備事業が立ち消えとなって以降、市側は、総合運動公園整備事業に対して相応に慎重な姿勢を示していたが、本件土地が22年頃の段階でURによる売却の対象となり、その意味で市の取得が可能になったことが、市原市長をして本件整備事業の推進を決意させる一因になり、市執行部の関係者も、同事業の実現に意欲を持って取り組む要因になった。そして、UR側に、国からの土地売却の指示や本件土地についてメガソーラーの事業会社数社から引き合いがあり、その関係から期限があるとの理由で、早期の買受けの意思表示を求められていたことから、本件土地売却の決断を速やかに行わざるを得なかった。このように、市の対応がURという外部者側の要因に大きく左右されたことが、市の対応への市議会や市民の理解を得られにくくした面がある。

一般的な公共調達については、入札等の手続によって契約条件の適正さが担保され

るが、大規模な事業においては、特定の契約の相手方との交渉、利害関係者との間の調整が不可欠となる。本件整備事業のように、大規模な用地買収を伴う事業であり、事業に適した土地諸条件から本件土地の取得にこだわらざるを得ないという場合には、事業の内容や費用の総額が、当該土地の所有者との買収交渉における契約の相手方の意向に大きく左右されることになる。

しかし、このような場合にも、市民の目に映るのは、市執行部側が行った契約の客観的な内容・条件であり、契約の相手方の意向や姿勢はほとんど考慮されないことが多い。それだけに、契約の内容・条件が適正なものであることについて、十分な情報開示と説明を行うことが不可欠なのであるが、本件事業における土地取得に関しては、それが不十分であった。

### (3) 市側の議会に対する説明の不十分さ

25年6月議会での企画部長の関係答弁が当時の検討状況にそぐわないものであったことなど、本件整備事業に関しては、途中経過における市側の議会に対する説明が透明性に欠けていた。

また、基礎調査報告書の段階で既に本件整備事業については市として例を見ない巨額事業になると見込まれたこと、それに対して、25年8月意識調査の結果に照らすと、「まちづくり」としての総合運動公園整備と重なりあうべき「スポーツのまち」というイメージが市民の間に浸透していなかったと思われることからすると、26年2月の全員協議会以前には検討状況を議会・市民に一切知らせず、同協議会において初めて、唐突に用地取得費用を別にした概算事業費が300億円にも上る本件基本構想を公表したことが、その後、議会・市民の理解を得る上でのマイナス要因の一つになった。

### (4) 本件整備事業の財源及び市の負担に関する市側と市民との認識のずれ

本件整備事業の出発点であったと言える基礎調査報告書の作成当時に財源の細かな詰めが行われず、市原市長においても、その時点では、その点を特に問題にすることなく同報告書を受領したことの背景には、総事業費が巨額に上っても、実質的な市の負担は大きくないことについて共通認識のようなものが存していたものと考えられるが、その後の結果に照らすと、その認識は市民の一般的な認識とは大きくかい離していた。

納税者たる市民にとっては、市の予算の使い道が、市民の生活にどれだけ役に立っているのかという点に強い関心を持つのは当然であり、総事業費の金額が明らかになった際に、それが市民にどのように受け止められるのか想定していなかったところに、市長及び市執行部側の認識の甘さがあったと言える。

### (5) 本件土地に係る市・UR間交渉の進展が異例に速かったこと

本件整備事業には本件土地が不可欠と認識しているところへ、市による総合運動公

園整備事業のことを察知した UR 側から、25 年 9 月 24 日以降、本件土地をメガソーラーの事業会社等へ売却する可能性を前提に、市に売却する条件として、市としての早期の意向表明並びに 25 年度末までの売買契約締結を迫られ、それにより、市側は議会との関係を含めて対応を急ぎ、26 年 3 月 31 日の売買契約締結に至ったものと考えられる。土地の売主の UR との関係で致し方なかった面はあるとしても、土地取得をめぐる交渉進展があまりに早かったことが、市側関係者が 25 年 9 月 24 日以前に本件土地取得について市・UR 間交渉を行っていたのではないかとの疑念を生じ、土地価格が UR 側に不当に有利なものとの批判を受けることにつながった。

#### (6) 大規模な土地取得において取得価格の適正さを担保するための仕組みが不十分であったこと

本件土地の鑑定評価については、通常、市からの依頼の際に渡される「仕様書」とは異なり、UR 関係者が作成に関与したと推測される「前提条件」と題する書面が交付され、A 鑑定書は「前提条件」とは無関係に作成される一方、B 鑑定書は「前提条件」に記載された内容の影響を受けているように思われる。そして、A 鑑定書は「最有効使用の判定」について「分譲用の工場敷地」とした上で「開発法」によって評価した鑑定評価額を 9130 円されたのに対して、B 鑑定書では「取引事例比較法」により『宅地』となった状態」と類似あるいは近似した土地の事例を比較事例として選択した結果、鑑定評価額を 1 万 6800 円とし、両者に大きな乖離が生じている。

このように、二つの土地鑑定評価が、それぞれ異なった手法で行われ、鑑定評価額が大きく異なり、しかも、鑑定経緯に取引の相手方である売り主の UR が関与したと考えられることが、本件土地取得価格の適正さに多大な疑念を生じさせる結果になった。

既に述べたように、市側が事業に適した土地諸条件から本件土地の取得が不可欠と考えいたところに、UR 側が期限を設定して高値での売却の意向を示してきたことで、UR 側の意向にある程度合致する価格提示をせざるを得ないという事情があったとは言え、つくば市においては、過去に、本件のような大規模な土地取得を行った経験がなく、適正な土地価格評価について市側の知見が乏しく、価格の適正さを担保するためのルールが未整備であったことが、上記のような乖離を生じさせ、土地の価格評価に対して市民に疑念を持たれるに至った原因だと考えられる。

#### (7) 本件土地取得に関して議会への説明が十分ではなかったこと

先の 25 年 9 月議会における本件整備事業関連の基金条例・補正予算が 24 票対 3 票という圧倒的多数により可決されたにもかかわらず、半年後の 26 年 3 月議会では、本件土地取得議案等が可決されたものの、わずか 1 票差という僅差になった。

本件整備事業以外の市のこれまでの大型事業はいずれも市民の生活に密着あるいは関心の高いことに関連するもの（ごみ処理・学校）、市行政そのものと密接な関係にある

もの（市庁舎）などであったのに対し、本件整備事業は、総合運動公園整備という直ちには市民の生活と密着しない性格の事業であり、かつ、これまで例を見ない多額の費用を要する大規模事業であったことからすると、本件基本構想により事業内容を議会に明らかにしてから僅か半年程度で、26年3月に本件土地取得議案を提出するに至ったことについての議会の説明が十分であったとは言い難い。

この約半年の間に、市長と議会との関係が対立の方向に大きく変化した背景に、市原市長が言うような市の事業における入札制度改革を断行したことが保守系議員の反発を招いたという要因があった可能性もあるが、いずれにせよ、市議会との間で相当な緊張関係が生じた場合においても、議会側の理解が得られるように説明を行うことが必要だったと言える。

#### **(8) 本件基本構想案に対する民意の受け止め方が不十分であったこと**

26年3月1日から同月25日までの間に実施された本件基本構想案に対するパブコメでは、反対ないし消極の意見が多くを占めていたが、市側は、パブコメでは、反対意見が出がちで、賛成者は回答しないのが普通であること、パブコメはあくまで市の意思決定を行う上での参考であって賛否を問うものではないことなどとして、本件基本構想案に対する民意の一つの表れと見る姿勢に欠けていた。それが、最終的に住民投票における民意によって、本件事業計画が白紙撤回に追い込まれるに至る原因になった。

### **第4 本件検証結果に基づく今後の市政運営への提言**

本件事業は、企画、計画段階から、用地取得に至るまでの間に、市において人的、物的に多大なコストが投じられた後に、市民からの反対運動を起し、事業実施の是非をめぐって市を二分する争いとなった末、住民投票の結果、計画は白紙撤回に追い込まれ、当面使用する予定のない66億円もの土地が、市の所有地として残されるという結果を招いたものであり、市にとって多大な損失をもたらしたものである。

本件事業がこのような結果を招いたことに関して、市原前市長が何らかの個人的動機によって事業を行おうとした疑いや、本件土地を売却したUR側と市との間に何らかの不透明な関係、癒着関係等の疑いも指摘されたが、本件検証における調査結果からは、個人的な動機が介在した事実や不正の事実等は認められなかった。

結局のところ、本件をめぐる問題は、二元代表制の地方自治制度の下で、首長や執行部が大規模事業の実施を決定し、事業を遂行していくことに関して、民意の把握、市議会や市民への説明等に関して不十分な点があった場合に、行おうとする事業の規模・性格や首長と議会との関係等の要因如何では、計画どおり事業を遂行することが不可能な事態に追い込まれることもあり得ることを示すものと言うべきであり、つくば市としては、今回の検証結果

を、今後、市が行う大規模事業の進め方に関する教訓として活用していくべきものとする。

具体的な提言は、下記のとおりであり、市においては、本件調査結果と各提言を踏まえて、とるべき措置、施策を検討した上、今後の市政に活用して頂きたい。

#### **1 大規模事業については民意の把握を適切に行い、市民の直接的な要請に基づくものではない事業については市民への説明を十分に行うこと**

少なくとも、市が行う大規模事業については、その計画の段階で、市民からのニーズや要望がどの程度強いのかという民意の把握を適切に行うべきである。市民からの直接の要望は強くなくても、市執行部として長期的な視点から事業を行うことが市民の利益につながると判断して事業を進めていくこともあり得るが、その場合は、特に、その事業が長期的には市民の利益につながることの説明を丁寧に行い、市民の理解を求める努力を継続する必要がある。それによって、市民の理解がどの程度に得られたかを、事業を進めていく過程においても確認する必要がある。

#### **2 事業計画、基礎的検討の段階での議会への報告の在り方（「その時点での議会との関係」を前提にするのではなく、議会との緊張関係の発生を想定した対応）**

二代表制の下では、市当局が計画し推進しようとする事業について、市議会がその目的・趣旨を理解していることが極めて重要である。市長と市議会との関係は、その時々の政治情勢によって、様々な関係になることがあり得るのであり、いかなる状況においても事業の目的、内容の合理性、妥当性、財源確保の見通し等について、市議会に対して適宜適切な報告を行っていくべきである。

#### **3 財源、市の財政負担の程度について確実な財源と「見通し」を区別して説明すること**

事業によって市にかかる財政的負担の程度は、市民が事業計画を評価する上において重要な要素となる。事業の財源、市の負担の程度について確実なものとして「見通し」とを区別して、市議会に適切に報告・説明するとともに、特に大規模な事業については、早い段階で市民への説明を行う必要がある。

#### **4 大規模な土地取得等における対象選定のルール整備、プロセスの透明化**

本件整備事業の用地として本件土地が選定されたのは、事業計画との関係で言えば、他に適地がなかったからであり、それ自体は特に問題はない。しかし、当時の市原市長が経営する病院の立地との関係等から、様々な憶測を招いた面もあり、適地として本件土地が絞り込まれる経過に関して、その判断の客観性が確保されることが重要だったと言える。大規模事業における用地選定等に関しては、判断の客観性の確保という面からも、候補用地の選定等に関して複数の選択肢を示した上で、外部の第三者等による意見を聞くこと

が重要であり、そのための第三者機関を事業計画策定の段階から設置することを検討すべきである。

#### **5 土地取得等の契約の相手方との交渉経緯についての情報開示、説明の在り方**

土地取得等の交渉経過については、その交渉の経過そのものを開示することに限界があることも確かであるが、とりわけ、本件のURとの交渉のように、相手方主導で交渉が進む場合には、その進め方について市民から疑念を持たれることになりかねない。途中経過においても可能な限り経過を市議会に報告し、市民にも説明できるようにすることが必要である。

#### **6 大規模な土地取得における適正な価格算定のための鑑定評価のルール化**

本件のような大規模な土地取得にあたっての土地鑑定評価に関して、いかなる場合に複数の鑑定評価を行うのか、複数の鑑定結果をどのように取り扱うのか等についてルールを明確化するとともに、鑑定評価に影響を与えるような条件設定を行うこと等、鑑定評価に影響を生じさせる対応を行わないこと等、鑑定評価を公正かつ適切に行うためのルールを整備する必要がある。

#### **7 事業計画や用地取得の段階において、「事業からの撤退」の検討の余地を残すこと**

本件のように、契約の相手方が売却価格の水準を明示している場合、それに近い土地の鑑定評価額が出ない場合には、土地買収を断念し、他に適地が見つからなければ計画自体を断念することも検討すべきであった。大規模事業においては、市に大きな財政負担を生じさせる前に、計画断念を含めて客観的な検討を行う必要がある。

以上