

別紙

調査報告書（赤松委員担当）
要旨

目次

第1	調査の目的	1
第2	調査の期間	1
第3	調査の手法	1
第4	調査結果の概要	2
1	本件整備事業の沿革（4年～24年途中）	2
	（1）つくば市の各計画における総合運動公園整備事業の扱い並びに対議会説明の推移等	2
	（2）上記推移についての注目点	5
	（3）24年途中までの市原市長以下の市側の総合運動公園整備事業に対する認識等	6
	（4）24年途中までの議会と総合運動公園整備事業との関係等	7
	（5）民意との関係	8
	（6）まとめ	8
2	本件整備事業の企画・立案から関連予算の提出までの経緯（～25年9月）	9
	（1）経緯概要	9
	（2）市側の対応等	10
	（3）議会との関係等	13
	（4）民意との関係	14
3	本件整備事業関連予算の成立から本件土地の取得までの経緯（～26年3月）	17
	（1）経緯概要	17
	（2）市側の対応等	19
	（3）議会との関係	34
	（4）本件整備事業の財源等との関係	38
	（5）民意との関係	40
4	白紙撤回に至る経緯（～28年9月）	41
	（1）経緯概要	41
	（2）基本計画との関係	42
	（3）住民投票との関係	43
	（4）議会との関係	43
	（5）民意との関係	44

第1 調査の目的

本調査は、本検証委員会の目的、すなわち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を行い、それらに基づく再発防止のための是正改善策の提言等を取りまとめて市長に報告する」ことに資するべく、上記の各事項及び関係経緯等を解明することを目的として行ったものである。

第2 調査の期間

調査は本年1月4日から3月10日までの間に行い、3月13日付で調査報告書を委員会に提出した。

第3 調査の手法

本調査は、資料検討とヒアリングによって行なった。

- ・ 本調査のために収集・検討した主たる資料は、
 - * 議会議事録
 - * 調査特別委員会議事録
 - * 同委員会資料
 - * 市各種計画書・調査報告書
 - * 各種請願・要望・パブリックコメント等資料
 - * 各関係報告連絡書
 - * 不動産鑑定評価関係資料
 - * 国補助金・地方債関連資料
 - * 住民監査請求関係資料

などである。

- ・ 本調査におけるヒアリングの対象者は、市原氏以下の市職員7名（元・現）、本件土地の不動産鑑定を実施した不動産鑑定士2名、それ以外の関係者2名の合計11名で、ヒアリングの回数は延べ11回、ヒアリング時間の合計は約37時間である。
- ・ URについては、二度の文書照会を行い、必要に応じて電話による確認をし、回答を得ている。

第4 調査結果の概要

以下、本件整備事業の経緯を「本件整備事業の沿革」、「本件整備事業の企画・立案から関連予算の提出までの経緯」、「本件整備事業関連予算の成立から本件土地の取得までの経緯」、「白紙撤回に至る経緯」に区分し、調査結果の概要を示す。

1 本件整備事業の沿革（4年～24年途中）

(1) つくば市の各計画における総合運動公園整備事業の扱い並びに対議会説明の推移等

つくば市は、昭和62年に筑波郡の3町と新治郡の1村が合併して誕生した（その後、さらに2町と合併）。以後、総合運動公園整備事業に言及した市の計画あるいは構想等を検索した結果としては、最も早期であるのは平成（以下、「平成」を省略する）4年1月のものであるが、その後、24年途中までのものを列記し、また、その間の議会における同整備事業関連の市側答弁を略記すると以下のとおり（「*」は計画等関連、「・」は議会関連）。

*4年1月：「つくば市総合計画」（その「基本構想」全4章中の「第4章 施策の大綱」の「公園・緑地・都市景観」、「スポーツ・レクリエーション」の各項に「総合運動公園の整備の推進」等の記載があり、また同「基本構想」の具体化である「基本計画」全9章中の「第3章 都市基盤の整備」の「公園・緑地の整備」の項並びに「第7章 教育・文化の向上」の「スポーツ・レクリエーションの振興」の項には「総合運動公園の建設推進」との記載がある）

*8年9月：「つくば市総合計画（後期基本計画）」（その総合運動公園整備事業についての記載は概ね上記4年1月の場合と同様である）

・10年3月議会：藤澤順一市長（以下、「藤澤市長」という）所信表明要旨（以下、「要旨」省略）「…各種運動施設を備えた総合運動公園等の早期実現に向けて調査・検討を行っていく」、都市整備部長答弁要旨（以下、「要旨」省略）「総合運動公園調査・検討をしている。調査は9年度から開始している…」

*10年6月：「（仮称）つくば市総合運動公園整備 候補地調査報告書」（都市整備部・都市施設部において、総合運動公園候補地として、市内7地区を選定し、敷地面積・中心部からの距離・地形と現状等を調査した結果を記載したもの）

・11年3月議会：藤澤市長所信表明「…総合運動公園基本構想を策定し、早期実現に向けて努力…」、都市整備部長答弁「候補地を選定し…11年度中に基本構想を…」

・11年9月議会：藤澤市長答弁「（総合運動公園の関係については）市と県で議論中」、都市整備部長答弁「つくば市総合運動公園懇話会を設置し、あり方、位置等につき3回にわたり検討…」

・12年3月議会：藤澤市長所信表明「総合運動公園整備については、現在進めている『総合運動公園基本構想』に基づき、計画を推進し早期実現を目指す」

*12年3月：「つくば市総合運動公園基本構想」（同基本構想は、「基本形画の目的及び計画の手順」「与条件・現況の把握」「つくば市における総合運動公園の位置づけ」「基本構想」「概算事業費」の6項目よりなる本文84頁のもので、候補地は3地区に絞られ、概算事業費は用地費を除き130億9500万円とされている。以下、同基本構想のことを「12年基本構想」という）

・12年6月議会全員協議会：市側が各議員に12年基本構想を配布し、都市整備部長において内容を説明

*13年4月：「新つくば市総合計画・基本計画」（その「基本計画」全10章中の「第1章 地球環境と共生するまち」の「公園・緑地」の項に「スポーツ・レクリエーションの拠点となるスポーツの森（総合運動公園）整備を推進」との記載がある）

*13年11月：「つくば市・荃崎町 合併まちづくり計画・新市建設計画」（同計画は14年11月の荃崎町との合併を前提としたものであるが、その全5章中の「IV 基本方針を具体化するための建設計画」の「地球環境と共生するまち」の項に「スポーツ・レクリエーションの拠点となるスポーツの森（総合運動公園）整備を推進」との記載がある）

*15年3月：「つくば市スポーツ振興基本計画」（その全5章中の「2 スポーツ振興の現状基本方針」の「総合スポーツ施設」の項に「観客収容力のある多種目型のスポーツ施設の整備…総合運動公園等の整備が望まれる」との記載があり、「4 スポーツ振興の基本方策」の「観るスポーツ文化の創造」の項に「観客席を有する…複数施設から構成される総合スポーツ施設を整備する」等の記載がある）

（12年基本構想に係る総合運動公園整備事業については、土地利用規制等により用地選定に至らず、14年ないしは15年頃までに同整備事業は事実上の中止状態に至っている）

・16年3月議会（建設常任委員会）：都市建設部長答弁「総合運動公園…あり方を模索していく必要あり」

(16年11月：市原氏、市長選初当選)

・17年3月議会：都市建設部長答弁「総合運動公園…12年度基本構想も参考にし…再検討を進めたい」

*17年3月：「つくば市都市計画マスタープラン」(同プランは、その後の種々の都市計画の指針として策定されたものであるが、その全5章中の「第3章 全体構想」の「公園・緑地の整備方針」の項に「スポーツ・リクリエーションの拠点となる総合運動公園の整備を検討」との記載がある)

*17年3月：「つくば市緑の基本計画」(その全7章中の「第6章 緑の推進施策の方針」の「つくばライフを楽しむ緑の拠点づくり」の項に「総合運動公園・公園墓地などの整備検討」との記載がある)

・17年6月議会：都市整備部長答弁「荃崎運動公園のあり方…予定している総合運動公園の再検討の内容等を踏まえて整理をしたい」

*18年3月：「第3次つくば市総合計画・前期基本計画」(その全8章中の「第1章 自然と都市が調和した快適で住み良いまち(快適の創造)」の「公園・緑地」の項に「市民の総合的なスポーツ・リクリエーション活動の拠点となる総合運動公園などの整備について検討」との記載があり、「第7章 健やかな人を育む教育・スポーツのまち(育みの創造)」の「スポーツ振興」の項にも同じ記載がある)

・18年3月議会：市原市長答弁「総合運動公園整備に関しては…北部振興整備計画中の屋外施設との関係も含め検討したい。総合運動公園の必要性は大変強く感じている」

・19年3月議会：市原市長答弁「総合運動公園…財政的にも非常に大きなものとなることから、必要性や市民の意向などにも十分配慮していく必要がある」

・20年3月議会：市原市長答弁「整備に当たっては、新規に施設整備、既存の運動公園の再整備・機能拡充、あるいは既存の運動公園のネットワーク…などいろいろ考えられる。大変大きな事業…荃崎運動公園の活用も含めて検討…」

(20年10月：市原氏、市長選再選)

・21年12月議会：市原市長答弁「総合運動公園整備については、政権交代による補助金制度の見直しや、世界的な経済不況の状況を見ると、整備手法を含め慎重に検討をしていく課題」

*22年3月：「第3次つくば市総合計画・後期基本計画」（その全8節中の「第1節 自然と都市が調和した快適で住み良いまち（快適の創造）」の「魅力ある公園・緑地の保全と創出」の項に「市民の総合的なスポーツ・レクリエーション活動の拠点となる総合運動公園などの整備について検討」との記載がある）

・22年6月議会：都市建設部長答弁「県内主要他都市も総合的施設を保有せずに既存施設の有効的な運用…が現状、新規整備計画も未定。総合スポーツ運動公園整備は広大な用地取得、多額の整備費用が必要…昨今の各種補助制度の見直し、不安定な経済情勢を考えると、整備手法や市施策の優先順位を考慮しながら慎重に検討していく課題」

・23年3月議会：市原市長答弁「総合運動公園の整備…広大な用地取得、多額の整備費用が必要…ので、今後の経済情勢・市財政なども考慮しつつ、市にふさわしい総合運動公園のあり方を再検討…」

・24年6月議会：都市建設部長答弁「総合運動公園などの整備検討の必要性は十分に認識。現在、県内各施設について調査している段階…関係部署との連携を図りながら取り組むべき課題と認識」

・24年9月議会：都市建設部長答弁「…総合運動公園の新規整備を図るのか、既存施設を核として拡充を図るのか、不足施設だけ補てんするのか等を検討…スポーツを取り巻く環境を十分に調査検討する時期に来ている…引き続き関係部署と連携し調査を継続…来年度には新たな外部有識者からなる懇話会を立上げ、調査検討に着手」

(2) 上記推移についての注目点

i 12年基本構想について

- ・12年基本構想に係る総合運動公園整備事業は、概算事業費（全体工事費）が130億9500万円とされ、用地は未定ながら、用地費を加えると総事業費200億円に上ることが予想された事業であったところ、市の12年度一般会計予算額は499億円であった。
- ・12年基本構想については、12年6月の議会全員協議会において、各議員に同構想が配布され、市側から内容説明が行われたが、その際、一部議員からは、藤澤市長に対し、同事業のことは差し置き、市内の開発の遅れている地区への対応を問う質問が出され、あるいは新庁舎建築のための基金の積み立て、TX沿線開発のための市の負担金を挙げて、市

の財政上、総事業費が 200 億円と目される総合運動公園整備事業を行うことに反対する意見が表明されるなどしている。

ii 12 年基本構想の前後の相違について

- つくば市にあっては 4 年から各種計画の中で総合運動公園整備事業が取り上げられ、また、議会において市側から同事業関連の答弁が行われているが、全体の流れを見ると、概ね 12 年基本構想の前後で市側の対応に相違があるように思われる。
- すなわち、4 年以降、概ね 12 年基本構想の頃までは、同構想については当然として、各種計画中においても総合運動公園整備事業については「建設推進」等の積極的あるいは具体的な表現がなされている。

また、議会における市長の答弁等においても「計画を推進し早期実現を目指す」といった積極姿勢が示されている。

- 一方、同基本構想に係る総合運動公園整備事業が土地利用規制等により用地選定に至らず、14 年ないしは 15 年頃にいわば立ち消えになって以降を見ると、各種計画の中での表現が「推進」から「検討」といった慎重な文言に変わっている。

また、議会においても、例えば市原市長は 21 年 12 月議会で「総合運動公園整備については、政権交代による補助金制度の見直しや、世界的な経済不況の状況を見ると、整備手法を含め慎重に検討をしていく課題」などと答弁し、都市建設部長も 22 年 6 月議会で「総合スポーツ運動公園整備は広大な用地取得、多額の整備費用が必要…昨今の各種補助制度の見直し、不安定な経済情勢を考えると、整備手法や市施策の優先順位を考慮しながら慎重に検討していく課題」などと答弁しているほか、24 年 9 月議会でも「…総合運動公園の新規整備を図るのか、既存施設を核として拡充を図るのか、不足施設だけ補てんするのか等を検討…」などと答弁して、総合運動公園の整備が唯一の選択肢ではないとの見解を示している。

すなわち、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、24 年の途中までを見ると、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ことが認められる。

(3) 24 年途中までの市原市長以下の市側の総合運動公園整備事業に対する認識等

本調査のヒアリングにおける市原氏及び市側関係者の 24 年途中までにおける総合運動公園整備事業に対する認識等は以下のとおりである。

i 市原氏

- 市原氏は、16 年の市長初当選以前はつくば市を地元とする茨城県議であったが、「つくば市の総合運動公園整備について当時の市長と詳しい話をしたことはなく、12 年基本構想についても話に聞いた程度で、立ち消えになった経緯も『土地買収がうまくいかなかった

た』というような話を聞いただけであった」と供述し、当時は総合運動公園整備事業への関心が強いものではなかったことが認められる。

- また、市原氏は、市長初当選後については、「初当選当時は町村合併に関連した問題や17年8月開通予定のTXに関連した問題など様々の課題があつて、総合運動公園整備の件は動いていない状態であつたと記憶している」旨述べ、その後についても、「上記諸課題に加え、市の新庁舎建設問題などもあり、必要性は分かっているが、総合運動公園まで残念ながら力が及ばない時期であつた」旨供述している。
- 上記供述は、24年途中までの総合運動公園整備の推移と概ね符合している。

ii 市側関係者

- 24年途中までの総合運動公園整備事業に対する市役所内の認識一般を知るべく、本件整備事業に関わった市側関係者に対し、当時の認識等を聞いたところ、担当との関連で過去からの総合運動公園整備事業の沿革を認識する立場にいた職員を除く者については、本件整備事業に関わるなどするまでは、総合運動公園整備事業というものについての認識・印象が相当に希薄であつたものと認められた。

すなわち、総合運動公園整備事業については、4年以降の各計画の中に関係記述があり、12年には基本構想まで策定されてはいるが、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もないことを示しているように思われる。

このことは、一般市民においては尚更、という見方もできるだろう。

(4) 24年途中までの議会と総合運動公園整備事業との関係等

- 市原氏は、市長当時、総合運動公園整備事業の沿革につき、議会あるいは調査特別委員会において、「議会の中でも大変多くの議員などから、『早期に運動公園やスポーツ施設の整備に取り組んで欲しい』との要望があつた」旨を述べ、本調査のヒアリングにおいても同様に供述している。
- 前記の推移のとおり、藤澤市長当時から市原市長当時に至るまで、市長あるいは都市建設部長等が毎回のごとく議会において総合運動公園整備事業について答弁を行っているのは、同事業に積極的な議員の関係質問に応じた結果と認められる。

そのほか、26年3月18日議会において、本件整備事業に反対する党派の議員においても、総合運動公園整備事業自体については、「市の長年の懸案」と認めている。

以上に照らすと、上記の言い分に理がないとは言えないように思われる。

- ただ、上記の関係質問を行った議員の顔ぶれを見ると、ある程度限られた議員である傾向が認められ、広く多様な議員からその種質問が出されていたとまでは認めがたい。
- また、総合運動公園整備事業のある程度の具体化と言える12年基本構想について、市側の説明が行われた議会全員協議会では、他の重要案件を挙げ、財政上の問題を指摘して

の反対意見が出されるなどしている。

したがって、24年途中までの議会にあっては、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。

(5) 民意との関係

- ・ 市民一般の意思・意見という意味での民意（以下、単に「民意」という）について、市原氏は、市長当時、議会あるいは調査特別委員会において「つくば市誕生以来、スポーツ関係者や市民、多くの団体からたびたび総合運動公園、またスポーツ施設の整備拡充を求める声が20年近くにわたってずっと断続的に市に寄せられてきた」などと述べ、本調査のヒアリングにおいても同様に述べている。
- ・ そこで、24年頃までの間に市民（団体を含む・以下同じ）から市ないし議会に寄せられた要望について見ると、個人を除き、11年5月に市体育協会・校長会・中学体育連盟・小学校体育連盟各会長を請願者代表とする請願が議会に提出され、採択されている。

また、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。

上記請願を見ると、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、一面、その請願者代表の顔ぶれなどに照らすと、同請願で言われている総合体育施設あるいは総合運動公園というのは、いわば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の如くであり、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いささか性格を異にするようにも思われる。

また、PTA連絡会議の上記各要望書を見ると、同要望書は「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るところ、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」は最下位に位置している。

順位はともかくとして、例年の要望書の各要望の中に連続して「総合運動公園の整備」が含まれていること自体が民意を裏付けている、という見方もあり得ないではなく、現に市側関係者の多くはそのように供述しているが、それにしても、その順位が最下位であったことも無視し得ないと思われる。

- ・ 以上のとおり、上記請願並びに各要望書については、総合運動公園整備事業に対する当時の民意の積極性を裏付けるに足るものとまでは認めがたい。

(6) まとめ

以上、本件整備事業が組上に載る前、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において述べているほどの「懸案」であったとは言い難いように思われる。

2 本件整備事業の企画・立案から関連予算の提出までの経緯（～25 年 9 月）

(1) 経緯概要

本件整備事業の企画・立案から関連予算の提出までの経緯概要は以下のとおり。

24 年

- ・ 10 月：市原氏、市長選三選。
- ・ 11 月 or 12 月：市原市長が、企画部長を通じて、同部企画課の担当職員らに対し、総合運動公園整備事業についての調査・検討を指示。

25 年

- ・ 3 月議会：市原市長、所信表明「総合運動公園の整備などの検討を進める」・答弁「総合運動公園整備については、多くの市民から要望があり、また、2019 年ワールドカップ開催が日本に決定、2020 年オリンピック日本開催の可能性も…それらの練習の候補地としての活用も考えられるため積極的に整備を図っていきたい。12 年基本構想が用地の確保が決まらずに頓挫した経緯もあり、総合運動公園整備を具体的に進めるに当たっては、まず用地の確保が第一と考えており、今後、候補地等の調査・検討を行うよう、担当部署に指示したところ」
- ・ 5 月：担当職員ら、基礎調査報告書取りまとめ。
- ・ 6 月議会：企画部長答弁「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」、市原市長答弁「市の自治体規模から見て公認の競技施設必要…2019 年ワールドカップ、茨城国体、2020 年東京オリンピック誘致…いろいろの活用法…今後、用地確保などさまざまな課題の整理・調整が必要になるが、できるだけ早い時期に決定し総合運動公園の整備に着手していきたい」
- ・ 7 月 18 日：「(仮称)つくば市総合運動公園整備に関する会議」(以下、「関係部課長会議」)開催。

- ・ 8月30日：市原市長、定例記者会見で総合運動公園関連発言（翌31日、関連新聞記事掲載）。
- ・ 9月議会：市原市長から議会に対し、「つくば市総合運動公園整備基金条例」議案（以下、同条例を「総合運動公園基金条例」という）並びに同条例に係る基金7億円の積み立てと総合運動公園に関する基本構想策定委託料（315万円）等についての補正予算提出。

（2） 市側の対応等

i 本件整備事業の企画・立案の契機等

- ・ 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。

なお、総合運動公園については、従来、都市建設部が担当していたところ、企画部に上記指示を出した理由については、「都市建設部は、本来、施設の建設の担当であるので、本件整備事業の場合は構想・計画の策定までは企画部に担当させ、その後の建設は都市建設部に担当させることにした」とのことである。

また、市原氏は、「その後、議会において、本件整備事業とラグビーワールドカップ、茨城国体、東京オリンピックとの関係を述べ、『千載一遇』という言い方もしたが、それは総合運動公園ができた結果として、それらスポーツイベントにも利用される可能性があり、宣伝効果もあるということを行ったものであって、最初からそれらのことを目的に本件整備事業を企図したわけではない。本件整備事業に着手したのはもっぱら上述のとおり意図によるものであった」旨供述している。

一方、市原氏の企画部に対する上記指示の内容については、同氏及び担当職員らの各供述によると、「総合運動公園整備を進める上での必要事項はなにか」、「必要な用地の規模」、「既存施設との関連を念頭に置いた上での導入施設の選定」、「概算事業費」等の基礎的な事項の調査を指示するものであった、とのことである。

- ・ 以上、本件整備事業遂行の契機は、市原市長の意思・判断にあり、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、「それ以前の TX 関連等の優先課題が一段落したためと理解した」等供述しており、同指示に対する違和感はなかった模様である。

また、その後においても、本件整備事業の遂行に当たった市職員らは、いずれもそのような理解のもとに熱心かつ積極的に同事業に取り組み、市の他部署の職員においても相応に協力的であった模様であり、それに対して市役所内に同事業に批判的な雰囲気が生じた気配などは認められない。

市原氏は、本件整備事業の白紙撤回後に、議会や調査特別委員会において、「本件整備事業の遂行の過程で、職員から異論や意見の具申はなかったのか」などと問われたのに対し、「直接にも間接にもそのようなことはなかった」旨答えているところ、同答は実態に即したもののようと思われる。

- そのほか、市原氏は、25年9月議会に先立つ同年8月30日の定例記者会見において、総合運動公園整備に対する意欲を述べるとともに、「同整備のためには用地の確保が重要であり、できるだけ早期に用地を決めていきたいと思う」旨発言している。

ii 基礎調査報告書について

(a) 基礎調査報告書作成に至る経緯

市側関係者の供述を総合すると、企画部企画課の担当職員が候補地の選定、所要の施設、事業実施の場合のスケジュール、費用等について他自治体の類似事例を参考にすることで検討し、適宜、それぞれの事項について、企画部長立ち合いの上で市長に報告するなどし、その理解を得た上で、25年5月に同報告書を取りまとめ、市長に提出した、とのことである。

(b) 基礎調査報告書の概要等

- 作成された基礎調査報告書は45頁にわたるもので、候補地については、12年基本構想において候補地となった3か所、既存スポーツ施設が所在する8か所、大規模未利用地6か所の計17か所を候補地として挙げ、それぞれを「区域の現況」、「土地利用規制状況」、「道路アクセス」等の観点から評価した上で、各運動施設を一つの用地にまとめたいわゆる一体型の総合運動公園とする場合と、各メイン施設を複数の用地に分散させるいわゆる分散型の総合運動公園とする場合に分け、その各場合別に上記各候補地の中からそれぞれ複数の有力候補地を選定し、それら有力候補地ごとに得失を記述している。

本件土地については、利点として面積が45ha以上あり、地権者がUR単独で用地取得が容易であることが挙げられ、問題点としては、市街化区域であることから用地費が高額となることが予想されること、アクセス道路については既存の道路の拡幅等が望まれることが挙げられている。

その上で、同報告書にあつては、いわば用地に関する結論に当たる「総合運動公園の配置計画」として、「一体型の総合運動公園が望ましい」とし、さらにその場合の用地として

は本件土地が適当との趣旨のことが記述されている。

- 総合運動公園の整備スケジュールについては、本件土地を用地とすることを前提に 25 年度中に基本構想を策定することから始め、茨城国体（31 年開催）の 1 年前の 30 年度中の整備完了を想定している。

ちなみに、同スケジュールの中で、本件土地の取得に要する期間については 25 年 9 月から 26 年度末（すなわち 27 年 3 月末）までの 1 年 4 か月を想定している。

- 事業費については、他の自治体の施設を例として本件整備事業における施設ごとの整備費用を想定し、全体としては、用地費を含まない概算事業費として「合計 262 億円」と想定している。

つくば市のこれまでに決定済みの主な大型事業の事業費（予算額・1 万円未満切り捨て）を見ると

* 15 年～16 年：（仮称）くさぎさふれあいプラザ建設 12 億 2130 万円

* 19 年～21 年：新庁舎建設 79 億 3000 万円

* 20 年～21 年：つくば駅前広場再整備 19 億円

* 22 年～23 年：（仮称）春日小学校・中学校建設 47 億 5594 万円

* 24 年～27 年：消防庁舎建設等 18 億 1116 万円

* 27 年～28 年：（仮称）紫峰学園建設 54 億 8871 万円

* 27 年～29 年：（仮称）みどりの学園建設等 62 億 1390 万円

* 27 年～29 年：（仮称）葛城北部学園建設等 71 億 755 万円

* 27 年～31 年：可燃ごみ焼却処理施設設備改良 82 億 4726 万円

* 28 年～30 年：リサイクルセンター建設 49 億 2321 万円

というものである。

そのほか、現在は正確な予算額は不明ながら、5 年から 8 年にかけて筑南地方広域行政事務組合（つくば市・荃崎町）が建設したクリーンセンターの事業費は約 200 億円であったと言われている。

本件整備事業の概算事業費については、事業期間は概ね 5 年ながら、基礎調査報告書作成の時点で既に、財政規模に占める割合という点を措くとして、額としては上記クリーンセンター建設の場合をも大きく超える、過去に例を見ない極めて大きな金額が想定されていたことになる。

それに対し、市原氏は、「市の事業については、額の大きさが問題なのではなく、財源の措置をどうするかを考えるということである」旨述べており、市側関係者の各供述を総合しても、同氏は、基礎調査報告書において多額の事業費が想定されている点について、特段問題にすることはなかった模様である。

(c) 基礎調査報告書作成当時の財源についての認識等

- 基礎調査報告書には財源についての記述がないが、その点について担当職員は、施設な

いし候補地の選定等がメインであったためと説明する一方で、要旨「総事業費が仮に 400 億円としても、10 年計画であれば 1 年に 40 億円であり、しかも、その多くは国の補助金や荃崎町との合併による合併特例債や公共事業等債といった地方債の起債で賄える上、地方債については国からの交付税措置が受けられ、例えば合併特例債について言えば、起債額の 70%が返ってくる。したがって、各年度の一般財源からの支出はそこまで多くはない。国の予算と関連するため確実なことは言えないが、感覚としては、本件整備事業のような場合、総事業費に対するつくば市の最終的な実質負担割合は最大でも 2 割で、残りの 8 割が国の負担という認識。そのような理由で、本件整備事業の財源のことは余り気にしていなかった」旨供述している。

- ・ 財源についての上記供述内容は、市長及び当時ないしはその後に本件整備事業に関わった市職員に概ね共通した認識のように思われる。
- ・ なお、合併特例債は、その性格上、合併に係る旧自治体を含む全市的な事業について起債が認められるものであるところ、つくば市の全体としての「まちづくり」の一環として考えられた本件整備事業はその対象になり得るものであった。

そして、本件整備事業の財源として考えられていた合併特例債は、つくば市と荃崎町との合併によって起債が認められたもので、当時は起債余地が未だ 66 億円程度残っていたところ、合併から 15 年後の 29 年が起債の認められる期限となっており、市側関係者の多くは、そのことが本件整備事業を推進する動機の一つとなったと同時に同推進を急がせる理由にもなった旨を述べている。

iii 関係部課長会議

25 年 7 月 18 日の関係部課長会議は、企画部を担当していた岡田久司副市長（以下、「岡田副市長」という）以下、財務部、市民部、都市建設部、上下水道部など総合運動公園の整備と関連する部署が出席し、市役所庁議室において、午後 1 時 30 分から 1 時間 30 分程度程度の時間をかけて開催された。担当職員が基礎調査報告書を示し、総合運動公園整備事業の方向性、今後の進め方等について説明した上、企画部として関係各部署の協力・協働を求めた。同会議によって、市役所全体として本件整備事業実現に向けてのいわば意思統一が図られたと認められる。

また、その時期に同会議が開催された理由については、担当職員によれば、「本件整備事業関連費用のための補正予算を 9 月議会に提出するためには、7 月時点で関係部署間の合意を得て関係事項を整理しておく必要があったため」とのことである。

(3) 議会との関係等

i 25 年 3 月議会

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の要旨は上記経緯概要中の関係記載のとおりであるが、同答弁は総合運動公園整備を求める方向の質問（以下、その

種の質問のことを「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、その種の質問のことを「反対質問」という)は見当たらない。

ii 25年6月議会

- ・ 25年6月議会における市原市長及び企画部長の総合運動公園整備に関する各答弁の要旨は上記経緯概要中の関係記載のとおりであって、企画部長の当該答弁によれば、当時の市は「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」だったことになる。

しかし、総合運動公園整備についての同答弁に係る整理事項あるいは検討事項については、いずれも前の月の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り、また、担当職員が「同取りまとめから7月18日の部課長会議までの間は、別件の処理に当たり、総合運動公園整備については特段の作業をしていなかった」旨供述していることからすると、企画部長の同答弁は当時の市側の実情にそぐわないものであったと言えよう。

- ・ なお、同議会における市原市長及び企画部長の各答弁も賛成質問に対するものである一方、同議会で反対質問が行われた形跡はない。

iii 25年9月議会

- ・ 25年9月議会の関係は、本件整備事業関連予算の成立経緯等と関連する問題であるので、詳細は後述するとして、同議会に提出された総合運動公園基金条例について付言すると、同条例は、「総合運動公園整備に関する経費の財源に充てるため」に基金を設置することを定めるもので、同条例案の提出とともに同基金として7億円を積み立てるための補正予算も同時に提出されたものである。
- ・ なお、市原市長は、同9月議会に先立つ前月8月30日の定例記者会見において、総合運動公園整備との関連で上記基金条例案の提出を同9月議会に間に合わせたいと思っていること、用地をできるだけ早い時期に決定したいと思っていることなどの発言をし、翌31日の新聞に関係記事が掲載されている。

(4) 民意との関係

i 各種要望・調査等について

民意との関連で、25年9月頃までの関係資料を見ると、総合運動公園整備と関連した各種要望・調査等の状況は以下のとおりである。

(a) 要望書

- ・ 25年9月13日付でつくば市体育協会から市原市長宛に1万1232名の署名を添えた総

合運動公園の早期整備を要望する旨の要望書が提出されている。

同要望書は、その後、市側が総合運動公園整備への市民の要望の強さを強調する際の主たる裏付けの一つとして挙げられている。

- つくば市の25年末の人口が21万人余であった中の署名者数1万1232人というのは、相応に意味がある数字とも思われるが、提出者の体育協会という組織の性格に照らすと、当該要望書をもって、広く一般的な層からの要望を裏付けるものとは必ずしも言えないように思われる。

(b) 地区別懇談会

- つくば市では2か月に1回程度の頻度で順次各地区の中学校を会場として、土曜日の午後に市長以下の市側幹部が出席しての「つくば市政地区別懇談会」を開催し、当該地区の住民の意見・要望を聞いて、市長以下が回答するなどしているところ、25年1月から9月までの間には、同懇談会が6回開催されている。

同6回の懇談録に照らすと、住民から総合運動公園についての意見等が出されたのは、そのうち2回であり、そのいずれも総合運動公園を当該地区に誘致する趣旨の要望（うち1回は当該地区の生活上の問題を中心とした14の意見・要望の一つであり、他の1回は同様の7の意見・要望の一つ）である。

- 地区別懇談会の性格からすると、当該地区の生活上の問題が中心となるのは自然であり、市全体に関わる総合運動公園整備についての意見等が活発に出されていなくても不思議ではないとも言えようが、いずれにしても、上記のとおり結果からは、市民の総合運動公園整備に対する本来の趣旨（市民の体育あるいはスポーツイベントの招致など）に沿った賛意・賛同のようなものは感じられない。

(c) 意識調査

- 25年8月5日から同月23日までの間に、つくば市によって、「つくば市の現状やまちづくりの取組に対する評価や満足度、市民が重要と感じている施策、社会情勢から重点的な取組が必要な課題について、市民の意向などを把握することを目的」とし、住民台帳に記載された20歳以上の男女2400人を無作為に抽出して調査対象とした「平成25年度つくば市民意識調査」（以下、「25年8月意識調査」という）が実施され、回収率は54.9%である。
- その調査事項のうち総合運動公園整備と関連するものとして、「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（いずれも回答方法は15の選択肢 - 有意の選択肢14と「その他」 - から三つまでの複数回答を可としている）について見ると、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%、有意の選択肢14のう

ちでは最下位の 14 番目である。

ちなみに後者の「今後目指すべきまちづくり」との質問に対する回答の上位は、トップが「防犯・防災体制の整った安全・安心なまち」(39.2%)、二番目が「生活が便利で快適なまち」(36.7%)、三番目が「子育てしやすいまち」(29.4%)である。

- ・ 上記意識調査は、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ように思われる。

ii 市側関係者の認識等

- ・ 以上の各種要望等についての市側関係者の見方、特に上記の 25 年 8 月意識調査の結果に対するそれは、同関係者の民意に対する認識・感覚を相当程度反映しているものとも考えられるところ、供述内容の要旨は以下のようなものであった。
- ・ 職位が比較的上位にある者においては、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が、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ようである。
- ・ しかし、仮にそのような考え方に立って何らかの政策を遂行しようとする場合にも、最終的には議会を通じるなどして民意によって当該政策遂行の可否が決定されることとなるのが地方自治の基本であるから、市政の責任者らは、当該政策の重要性を考えるのであれば、それについて民意、すなわち市民の多数の支持を得るべく、議会を通じ、あるいは直接的に市民に当該政策の必要性を訴えるなどして説得のための努力を尽くす必要があるのは当然である。

逆に言うと、そのためには当該政策との関係で、説得の対象である当面の民意をより正確・率直に把握する必要があるだろう。

(5) まとめ

本件整備事業の企画・立案から関連予算提出までの間については、市側の関係資料は、25 年 5 月に取りまとめられた基礎調査報告書以外には見当たらなかった。

調査特別委員会における反対派の「基礎調査報告書についても議会への提出・説明がなかったなど、市民・議会への情報提供・答弁が不誠実」との意見については、いわば内部資料とも言える同報告書が 25 年 6 月議会に提出されなかったこと（結局、行政資料請求等の結果として議会関係者が同報告書の存在を認識したのが 27 年 9 月頃）は措くとしても、同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に鑑みれば、市側の議会に対する説明として透明性に欠けていたと言えよう。

3 本件整備事業関連予算の成立から本件土地の取得までの経緯（～26年3月）

(1) 経緯概要

本件整備事業関連予算成立から本件土地の取得までの経緯概要は以下のとおり（「*」はURとの本件土地取引関連、「◆」は鑑定評価関連、「・」は議会・市側等関連で、主語省略の場合の主体は市）。

25年

・9月10日：市原市長から議会に対し、総合運動公園基金条例案並びに同条例に係る基金7億円の積み立てと総合運動公園に関する基本構想策定委託料等についての補正予算を提出。

・9月18日議会：企画部長が上記補正予算につき答弁「総合運動公園については、今後の基本構想策定の中で規模…概算事業費等の検討を行う予定。用地や財源確保が最重要課題」

*9月24日：UR関係者（事業本部長・事業部長・他2名）来訪。市側対応は副市長・都市建設部長・企画部長・同部次長。

*9月27日：UR関係者（前同）来訪。市側対応者は前同。

・9月30日議会：議会冒頭に市原市長が上記UR来訪関連の行政報告。その後の審議を経て上記の総合運動公園関連予算を可決（共産党議員3名反対、その他の24議員賛成）。

*10月7日：UR関係者（販売本部長他1名）来訪。市側対応は企画部長・同部次長。

*10月10日：UR関係者（販売本部長他1名）来訪。市側対応は副市長・都市建設部長・企画部長・同部次長・担当職員。

*10月18日：UR関係者（販売本部長他1名）来訪。市側対応は企画部次長・担当職員。

*10月24日：市原市長・企画部長・同部次長・担当職員がUR本社（横浜）訪問、本件土地に関するUR理事長宛依頼文書提出。UR側対応は理事（首都圏ニュータウン本部担当）、担当部長2名。

*10月29日：URからの上記依頼文に対する回答文を受領。

- ・11月1日：企画部内に総合運動公園準備室設置。
- ・11月7日：外部に本件基本構想策定業務を委託（履行期間：25年11月8日～26年3月25日）。
- ・12月議会（11月29日）：市原市長が行政報告「策定中の本件基本構想の中で本件土地が最適地とされたことから、URと協議・調整をしたい」

26年

＊1月7日：本件土地に関する市・UR・市土地開発公社間協議書起案（「市・UR間で本件土地譲渡に関する価格・時期等の協議を行う（議会による関連議案議決が前提）」旨・起案部署：総合運動公園準備室・決裁（1月17日）：市長）

◆1月8日付：A社並びにB社に対し各鑑定評価委託。

＊1月17日：3月議会提出予定の本件土地取得議案（「本件土地取得金額66億843万3435円（単価1万4500円）」）に関する上程伺起案（起案部署：総合運動公園準備室・決裁（1月27日）：市長）

＊前同日：3月議会全員協議会・協議案件報告書起案（「鑑定評価額単価1万6800円、本件土地取得単価1万4500円、同総額約66億1000万円」旨・起案部署：総合運動公園準備室・決裁（1月20日）：企画部長）

＊1月24日：市・UR・市土地開発公社間で、本件土地に関する上記1月7日起案協議書締結。

◆各1月31日付：A社・不動産鑑定評価書「評価額（単価）：9130円」、B社・不動産鑑定評価書「評価額（単価）：1万6800円」

・2月12日：議会全員協議会で市原市長が本件土地についてのURとの交渉結果等を上記1月17日起案報告書のとおり報告し、企画部長が本件基本構想案を配布・説明。

＊2月19日：UR関係者（用地販売担当者等7名）来訪。市側対応は企画部次長（総合運動公園準備室リーダー）、担当職員（同室サブリーダー）。本件土地の売買契約を3月末までとすることなど、スケジュール等を協議。

・2月21日：市長が議会に対し、本件土地取得議案並びに関連補正予算提出。

・3月1日：本件基本構想案に対するパブコメ募集開始（同月25日まで）。

*3月3日：UR関係者（用地販売担当者等7名）来訪。市側対応は企画部長・同部次長・担当職員。本件土地の売買契約を3月末までとするなど、スケジュール等を確認。

・3月5日議会：市原市長答弁「基本構想…つくばならではの施設を整備…概算事業費は用地を含め約366億円を見込んでいる…7候補地を総合的に評価した結果、本件土地が最適地と評価」、企画部長答弁「…本件土地の鑑定結果は平米1万6800円（B社鑑定評価額のみ説示）…」

・3月18日議会：本件土地取得議案並びに関連補正予算を可決（賛成14票・反対13票）。総合運動公園整備特別委員会（総合運動公園整備の実現に向けた整備方針及び進捗状況等についての調査研究のためのもの）設置を議決。区長会提出の「総合運動公園に関する請願」（早期建設を求めるもの）を採択。

*3月31日：UR・市土地開発公社間で本件土地に関する「土地売買に関する契約書」（市が連帯保証）締結。

（2） 市側の対応等

i 本件土地取得前の議会・市民に対する関係

・ 反対派は、本件土地取得前の議会・市民に対する市側の対応について、基礎調査報告書の存在を明らかにせず、本件土地取得に係る26年2月の全員協議会まで、当時の市における総合運動公園整備事業の検討状況について「12年基本構想を参考に検討している」などと説明したのみで、同検討状況を明らかにしなかったなど、本件整備事業が巨額事業であるにもかかわらず、説明が極めて不十分であった、としている。

それに対し、市側関係者は、調査特別委員会において、「基礎調査報告書を公表しなかった理由は、それがもっぱら内部資料であったため」と説明している。

・ 本調査において市原市長は、基礎調査報告書を議会・市民に公表しなかった理由について、「これまで大型の公共事業をやってきた時にも内部の検討資料を議会や市民に示すようなことは一切していなかった。また、総合運動公園整備は、私達が提案して唐突に始まった事業ではなく、つくば市誕生以来の懸案だった事項であって、議員や市民、学校関係者からの要望を受けて始まった事業だったので」などと供述している。

・ 企画部長は25年9月18日議会において、基礎調査報告書の存在並びにその内容を明らかにすることなく、「12年基本構想を踏まえて調査中」などと答弁しているところ、本

調査においては、「情報公開により意思形成過程をどこまで開示すべきかが悩みであるが、基礎調査報告書においては、他の市の施設の場合を参考に積み上げ方式で概算事業費を認識したに過ぎないので、議会や市民に開示できるようなものではなく、開示すれば無用な混乱をきたして、あまりにも無責任な状態での開示となってしまうと認識していた」「市の検討結果を公表するためには、財源の検討がある程度固まっている必要があったが、その点がある程度固まったのは本件基本構想が策定された 26 年 3 月であって、基礎調査報告書の段階では、その点が十分には詰められておらず、財務部のコンセンサスも得ていなかった。財務部がコメントできないようなものを公表することは、企画部長の立場から認めることはできない」などと述べている。

- ・ 「基礎調査報告書は内部資料で、財源についても検討も未だ不十分であった」等の各供述は、理解できないわけではない。

しかし、いずれにしろ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のは、いかにも唐突というほかはないように思われ、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のではないかとと思われる。

ii 本件土地取得についての交渉経緯

反対派は、本件土地取得に係る市と UR との話し合い（以下、「市・UR 間交渉」という）につき、同交渉の進展の速さ及び中根・金田台案件との関係を理由として、市・UR 間交渉は市側の述べているように 25 年 9 月 24 日から始まったのではなく、その以前から同交渉をしていたものと推認している。

市側関係者の各供述及び関係各資料から認められる同交渉の経緯について述べ、次いで中根・金田台案件との関係等について述べると、以下のとおりである。

(a) 市側関係者の各供述及び関係資料等から認められる交渉経緯

- ・ 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を話したのは 25 年 9 月 24 日が初めてである」とし、具体的には「その日、岡田副市長から、企画部長と都市建設部長に『今日 UR がくるから立ち会うように』との話があり、同両部長と、企画部長に同席するよう言われた同部次長の 3 名で副市長室に赴き、UR 関係者と面談したところ、UR 側から、総合運動公園用地との関連で本件土地についての話があった」などと供述している。

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 24 日の分を見ると、その際、UR 側からは、「国から平成 30 年度までに UR の土地を売り尽くすように指示がきている折から、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きているが、市が取得するというのであれば UR としても考えたい。その場合の条件は、25 年度中の議会に対する関係債務負担行為の上程である。また、メガソーラーの事業会社と通産省との関係もあって、期限があるので、それら事業会社との交渉を止めるについては、10 月中旬までに市の意思を示す文書をお願いしたい。価格は平米 2 万円位になると思うが、一部分が残ることは好ましくない」等の申し入れがあり、それに対し、市側は「市としては本件土地が総合運動公園の適地と考えている。議会との関係で、10 月中旬までに公文書を出すことは市として問題であるが、9 月 30 日議会で本件土地取得について行政報告をすることはやぶさかではない。同報告を行った場合は本件土地取得に不退転の決意で臨む」旨答えたこと、また、市側が、「本件土地については、現況のままでの購入を考えているが、価格については、値引きを考えてもらいたい」旨を述べたのに対し、UR 側は、「単価の決定については、UR として不動産鑑定を入れるが、整地・インフラ整備に数億円はかかることを考慮する場合がある。45ha 全体であれば規模補正・開発法（鑑定評価の手法の一つ・後記）での金利分の考慮もあり、整地に係る経費も控除されると思う」などと説明をしたことが認められる。

- さらに、その後の市・UR 間交渉に関する報告連絡書を見ると、同 9 月の 27 日にも、24 日と同様の顔ぶれによって市・UR 間交渉が行われ、その際には、「市側は現に同 9 月の 30 日に上記行政報告を行い、それに応じ UR は、上記の『公文書』はしばらく措くとして、当該行政報告についての文書を得て上記事各業会社に示し、それらとの交渉を止め、以後、UR としても、市との交渉に不退転の決意で臨む」旨が話し合われ、また、市側が価格について、「平米 2 万円は高い」などと述べたのに対し、UR 側が、「現況のままで 45ha 全体であれば、整地の経費等が鑑定価格に反映されると思うが、この場で単価の話はできない」旨答えたことが認められる。

同 9 月 30 日の上記行政報告の後の翌 10 月の 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、UR 側が、再度、「10 月中旬までに行政報告に係る文書とは別途に市の意思を示す文書をお願いしたい」旨を希望したほか、「25 年度末までに本件土地売買に関する契約を締結してもらいたい」旨を述べたこと、また、市側が、「本件土地取得について議会承認を得るため、議会の理解を得られる価格で契約する必要がある」旨述べたのに対し、UR 側が、再び鑑定評価についてそれまでと同様の説明を行ったことが認められる。

なお、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。

- 以上を総合すると、市・UR 間交渉は 25 年 9 月 24 日が初回と認められるところ、UR

に対する文書等による関係照会（同交渉に当たった UR 側役職員の一部は既に退職し、退職前の者も遠方に勤務している上、本調査の人員・終了期限との関係もあり、UR の窓口を通しての文書・電話による照会を行ったもの）に対する回答も、同 9 月 24 日以降の経緯については上記経緯と符合する。

ただ、同回答によると、「その以前の 25 年夏頃に民間業者から本件土地の引き合いがあったところ、同土地については、以前から、市の所管である文教地区の指定解除等の関係で市側関係者と意見交換しており、また、報道等により市の運動公園の構想のことも聞いていたので、同年 9 月上旬頃、当法人事業本部長から岡田副市長他に当該引き合い情報を提供した。その後引き合いが本格化したので、同 9 月 24 日に改めて市側に情報提供し、『市が取得するのであれば、メガソーラー業者との関係で、10 月までに明確な意思表示が欲しい』旨伝えた」とのことであった。

同回答は、25 年 9 月 24 日の以前から市・UR 間交渉が行われていたことを裏付けるものではなく、その意味では市側関係者の供述との間に大きな隔たりがあるとは思われなかったが、念のため岡田氏にヒアリングを行ったところ、「25 年 9 月の上旬か中旬頃、UR の事業本部長から、民間業者から本件土地についての引き合いがあったという話があり、その後、どちらから連絡をとったか定かでないが、9 月 24 日に市役所に来て話をしてもらったのではないか。企画部長らに事前に用件を話した記憶はないので、同部長らとしては初めて聞く話だったかもしれない」旨供述した。

以上を総合すると、UR からの上記回答と市側関係者の各供述との間には特段の齟齬はないと思われる。

- その後の市・UR 間交渉については、関係各報告連絡書によると、市側は実務担当職員を加えたメンバーで UR 側と交渉しているところ、議会の議決を前提としながらも、市と UR との間では、事実上、市による本件土地の取得の方向で合意したものとして、交渉はもっぱら価格面に移った模様で、10 月 10 日には、UR 側から、平米 2 万円の単価からの値引きについて、「現状のままの 45ha 全体の買取りであれば、鑑定理論では、整地・道路・上下水道整備、それに規模補正もあり、平米当たり 4000 円程度が考えられる」との話があり、その段階での UR の求める単価は 1 万 6000 円となった。

それに対し、市側は、買取りではなく賃借の可能性を尋ね、UR 側から、「それでは国の補助が使えないのでは」と言われ、間接的に賃貸借は断られている。

- 同年 10 月 18 日には、価格のほか、市原市長と UR 側役員との面談の日程調整、市が UR 宛てに、議会での関係議決を得るまで本件土地の処分期限を猶予することを依頼する文書を出す件が話し合われているところ、市側関係者の供述及び同 10 月 18 日の報告連絡書、10 月 24 日付の上記依頼文書の控えなどに照らすと、同日、市原市長以下の市の関係者が横浜市内の UR 本社に赴き、UR 役員と面談し、同依頼文書を渡すなどしたものである。

その後、同年 12 月議会における市原市長の本件土地に係る UR との間の協議・調整等

に関する行政報告及び UR 理事長の市原市長宛での同 10 月の 28 日付「25 年度内に本件土地の売買契約締結等を条件として 25 年度末まで上記期限猶予の依頼に応じる」旨の回答書（25 年 10 月 28 日付）を挟んで 26 年 2 月 24 日と同年 3 月 4 日に市側と UR 関係者との面談が行われ、本件土地の売買契約締結等に向けたスケジュールが話し合われて、同年 3 月 31 日までに同契約を締結することなどが確認され、同 3 月 18 日の議会の関係議決を経て、現に同年 3 月 31 日付で当該契約が締結されているものである。

- ・ 以上、要するに、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。

(b) 市・UR 間交渉の進展の速さ等

- ・ 一方、反対派が指摘しているとおおり、市側関係者の説明に従うと、本件土地については、25 年 9 月 24 日に市・UR 間交渉が始まり、26 年 3 月 31 日には 66 億円程の土地売買契約が締結されたもので、交渉の進展は相当程度速かったと言える。

また、市長以下の市側関係者の各供述（例えば、「12 年基本構想の場合と違って、今回は土地が見込めたことと、東京オリンピックや茨城国体との関係で国の補助が期待できたこと、合併特例債も残っていたことが、我々が一気に必死になった理由」）及び経緯等を総合すると、本件土地については、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ところ、そのことが、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をし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ついても、本件土地取得の可能性が同事業の実現に意欲を持って取り組む要因になったことは明らかである。

基礎調査報告書の関係記載等に照らすと、遅くとも同報告書が取りまとめられた 25 年 5 月には、市原市長以下の市側関係者が事実上は本件整備事業用地の候補地を本件土地に絞っていたことは明らかであろう。

- ・ したがって、可能性としては、その頃から内々にでも市・UR 間交渉を開始していても不思議ではないとも思えるが、その点について、担当職員は「自身の担当との関係で、基礎調査報告書を取りまとめる以前から市内に多くの土地を所有する UR 側との調整に当たるなどしていたが、同取りまとめの過程で本件土地を総合運動公園の用地として取得を目指す可能性が念頭に上ってから、むしろそのような意図を UR に知られないようにしていた。本件土地に限らず市の用地の取得に当たって事前に当該土地の所有者が市の意図を把握すると、当然ながらできるだけ高値で売却することを企図するものであり、UR もその点では油断できない相手であると知っていたので、市の主導で取得交渉を始める前に UR 側に市側の意図を知られたくなかったからである。したがって、9 月 24 日以前には、都市計画等の関係で UR 側と接触しても、総合運動公園の関係で本件土地のことを口にするようなことは一切しなかった」旨供述しているところ、同供述は相応に了解し

得るものである。

また、基礎調査報告書に記載された本件整備事業のスケジュールを見ると、用地取得に要する期間については、25年度の第3四半期から26年度の第4四半期、つまり26年1月から27年3月までが予定されており、そのことからすると、市側は25年5月当時、URとの交渉には相応の期間を要するものと認識しており、その後起こった言わば前のめりともいえるような速やかな交渉の進展は認識・意図してなかったことになる。

さらに言えば、関係各報告連絡書によると、UR側は25年9月24日の面談の際に本件土地の一部売却は好まないことを述べ、同年10月7日の面談の際には、市に当時求めていた文書の中に契約が成立しない場合に備えた条項を入れることを求めるなどし、一方、市側も同10月の10日の面談の際に、UR側に対して、本件土地の買取りではなく、賃借の可能性を尋ねるなどしているところ、それらのことは同年9月24日の相当以前から市・UR間交渉が行われており、両者の間では本件土地の売買が既定路線となっていた場合には極めて考えにくいことと言えよう。

- ・ 以上を考慮すると、本件土地に係る市・UR間交渉の進展が速かったのは、市側関係者としては、買取りの時期は考えるとして、本件整備事業には本件土地が不可欠（25年11月28日に至ってのことだが、市原市長は、定例記者会見でその趣旨のことを発言）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ということだと思われる。

(c) 中根・金田台案件との関係

- ・ 反対派にあっては、市とURとの間で25年9月24日以前から中根・金田台案件についての交渉・協議が続いていたことを挙げて、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しているので、そのことについても言及しておく以下のとおりである。
- ・ 関係資料及び市側関係者の供述を総合すると、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。

その後、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り、市の関係報告連絡書からは、19年9月にはUR側が藤澤市長に代わった市原市長に対し、「関西地区の同様の事例では、自治体側が市長の交代による政策転換として事業から撤退したため、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る。

その後、国の補助を得るなどして、市による買取りは多少とも進んだが、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る。

- ・ 以上、本調査の結果としては、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と認められ、同関係から25年9月24日以前よりの本件土地についての市・UR間交渉を推認し得る、との心証は得られなかった。

なお、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。

(d) 筑波西中学校での地区別懇談会との関係

- ・ 上記のほか、反対派において、25年9月24日以前から本件土地について市・UR間交渉が行われていたと推定する理由の一つとして挙げているものに、25年9月25日の筑波西中学校における地区別懇談会での市原市長の発言がある。

すなわち、同懇談会の記録によると、当該地区の住民の「総合運動公園の用地としていくつかの候補地が上がっているとの話だが、是非、この旧筑波町のあたりを選んでもらいたい」旨の発言に対し、同市長は、同用地の選定については、広さ、TXの駅との関係、値段等の種々の点を考慮する必要があり、相当に難しいことなどを説明した上、「以前からURの土地などいくつかの候補が上がっているの、そういうところも含めて、現在、UR

等とも話をしているが、具体的にはまだ絞り込めていない」などと回答していることが認められる。

- それに対し、同懇談会に出席していた市長及び市側担当者は、「同回答は、当該地区の要望をむげに断るわけにもいかないところ、当時、総合運動公園の用地の一つとして中根・金田台地区の UR の土地も一応候補に挙がっていたこともあり、そのような言い方をして、その西筑波地区の土地を選定するのは容易ではないことを伝えようとしたもので、本件土地について市・UR 間交渉を既に始めていたということではない」旨供述している。

その頃取りまとめられた基礎調査報告書で中根・金田台地区の UR 所有の土地も候補地の一つとして検討対象に挙げられているのは事実であることなどに照らすと、上記回答をもって、25 年 9 月 24 日以前から本件土地について市・UR 間交渉が行われていたと認めることにも無理があるように思われる。

iii 本件土地の価格決定経緯等（不動産鑑定評価関連）

本件土地の価格（以下、時に応じて単に「価格」という）決定経緯については、まず、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（議会への対応を含む）等について述べ、次いで、それらに関連しての本件土地の鑑定評価の経緯等について述べると、以下のとおりである。

(a) UR との価格交渉の状況及びそれに対応した市側の価格決定経緯等

- 関係各報告連絡書によると、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たのに対し、UR 側は、鑑定評価との関連で規模補正、金利分及び整地費用を考慮する旨を答え、同年 9 月 27 日及び同年 10 月 7 日の各面談の際にも同様のやり取りが行われている。
- 同年 10 月 10 日の面談の際には、UR 側は、鑑定理論なるものを基にして、「固定資産税評価額約 2 万円から、45ha 全体の買取りを前提とし、かつ、上記規模補正、整地費用等を考慮して約 4000 円の引き下げが考えられる」とし、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、市原市長は UR 理事長に対し、同年 10 月 24 日付依頼書により本件土地の処分期限の猶予を求め、これに対し、同理事長は同 10 月の 28 日付回答書により、25 年度末まで同期限猶予に応じる旨を回答しているところ、同回答書中には本件土地の価格に係る条件として「不動産鑑定評価に基づく時価とする」と記載されているのであるが、同記載は、価格について、それまでの UR 側の提示に係る 1 万 6000 円を維持する趣旨が示されていると解される。
- 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模様であるが、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、「市側にあつ

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 円まで下げてきたので、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。ただ、通常、同年 3 月議会への議案の提出は同年 2 月 3 日までにを行うことになっていたため、同指示のあった際に、市長から、UR との価格交渉は継続するものの、一応、その 1 月中旬時点での価格（1 万 4500 円）を前提とした本件土地取得案を議会に提出する準備として、その旨の上程伺を準備室で起案し、同市長の決裁を受けるところまでは事を進めておくこととの了解を得て、現に同月 17 日に同上程伺を起案して、同月 27 日に市長の決裁を得た。また、企画部内では、同年 2 月 12 日の議会全員協議会に備え、これも一応の準備として、上記 17 日に上記価格を前提とした協議案件報告書を起案し、間もなく、企画部長の決裁を済ませた。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。

(b) 上記経緯と鑑定評価との関係等

- ・ 上記経緯と市の鑑定評価との関係で指摘すると、まず UR 側との間で印象的であるのは、鑑定については、もっぱら UR 側のみが鑑定あるいは鑑定理論を持ち出し、対等の価格交渉というよりも、それらについての説明・教示をしながら売り渡し価格を提示して交渉を進めている点である。

それに対し、市の側は、価格自体については値下げを求めているものの、鑑定に関する UR 側の「説明・教示」については、いわば無知な者が知識人に対するかのようにもっぱら聞き役に回っているかのような感を免れない。

以上の点は、本件土地の鑑定評価の経緯と関連する問題であるので、詳細は後述するが、いずれにしろ、不動産の価格交渉としては、特異と言えよう。

- ・ 同様のことは、市側における価格決定経緯についても言える。

すなわち、市長以下の市側関係者の間では、UR に価格の引き下げを求めることについては、相応の協議・検討が行われたようである。

しかし、鑑定評価について見ると、後述のとおり、議会对応との関係で配慮はしても、鑑定評価に基づいて合理的な希望購入価格を割り出し、それによって、価格交渉を行うなどの姿勢は認められない。

市原氏は当時の議会答弁等において、「不動産売買は売り手と買い手の交渉によって決まるもので、鑑定評価額によって決まるものではない」旨述べているところ、不動産取引

の一般論としては、価格が優先される場合もあれば、価格にかかわらずに必要性が優先される場合もあるのであって、私企業あるいは個人間の取引ということであれば、上記答弁等に間違いはないとも言えよう。

しかし、自治体にあつては、鑑定評価によって合理的な意味でのいわゆる上値の限界を実質的に把握しておくことは健全な財政の維持や議会への誠実な説明の上で相当に重要と思われるほか、売り手を牽制し、より低価で対象を取得する手段としても有効なはずであり、上記答弁にはにわかに首肯しがたいものがあると言えよう。

iv 本件土地の鑑定評価の経緯等

(a) 本件土地の鑑定評価の経緯概要

- 本件土地取得に当たって鑑定評価委託を行った理由等について、担当職員は、「国の補助金を得て行う用地の取得については鑑定評価を取るのが当然であり、同補助金を得ない場合でも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る。また、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、慎重を期して二人の鑑定士の鑑定評価を得ることで上司の了解を取った。都市建設部道路課にて鑑定評価を委託したところのある A 鑑定士と B 鑑定士（以下、同各鑑定士のことを時に応じて単に「各鑑定士」という）を選んだ」旨供述し、手順については、「随意契約（契約額：50 万円以下）が可能かどうか確認するため、25 年 12 月 20 日頃、A 鑑定士から参考見積を取り、随意契約が可能と判断して、26 年 1 月 8 日頃、同日に順次、各鑑定士を準備室に呼び、それぞれから請書を取って鑑定評価を委託するとともに、その関係で『高エネ研南地区に関する鑑定評価の前提条件』（以下、『前提条件』という）と題する文書を渡した。その後、各鑑定士から鑑定評価書を受け取ったのは同 1 月末頃である」旨供述している。
- 以上に対し、各鑑定士とも、時期についての正確な記憶に乏しい様子であったが、B 鑑定士の供述は概ね同担当職員の供述に符合している。A 鑑定士の関係供述は、さらに記憶が大まかで、受託や鑑定評価書を提出した時期について、「25 年の 12 月頃から 1 月頃にかけて」と供述している。

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等の疑念が反対派の中にある模様であるが、本調査の結果としては、そのような疑念を裏付けるに足る材料は見当たらず、同担当職員の上記供述が概ね事実に沿うものと考えられる。

- また、「前提条件」自体については後述するとして、同書面の鑑定士への交付に関しても、上記と同様の理由から、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疑念が存する模様である。

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、「市から鑑定評

価を受託した際に担当職員から『前提条件』を受け取った」とのことであったので、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。

(b) A・B各鑑定評価書の内容

A・B各鑑定士の各鑑定評価（以下、同各鑑定士に応じて、「A鑑定」、「B鑑定」という）の結果として作成された各鑑定評価書（以下、各作成者に応じて、「A鑑定書」、「B鑑定書」という）の内容は、以下のとおりである。

[A鑑定書]

*鑑定評価額

41億6103万4000円（平米当り9130円）

*鑑定手法

開発法

注：「開発法」とは、対象不動産（現況土地）の開発（造成等）後の想定価格を取引事例比較法により求めた上、同想定価格から開発（造成等）費用等の所要の費用を控除することによって現況の不動産の評価額を出す方法で、同方法による評価額のことを積算価格という。比準価格－開発費用等＝積算価格（鑑定評価額）

なお、取引事例比較法とは、同種の不動産の取引事例の価格との比較により評価額を出す方法で、同方法による評価額のを比準価格という。同鑑定書にあつては、本件土地と同様の素地の取引事例として5例を挙げているが、本件土地が市街化区域であるのに対し、同5例はいずれも市街化調整区域の土地である。

*最有効使用の判定

工業団地として造成・区画割りの上、工場敷地として分譲すること

注：「最有効使用」とは、不動産鑑定評価基準（「不動産の鑑定評価に関する法律」に基づく統一基準）にあるもので、「ある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」のことであり、鑑定士が不動産鑑定評価を行う場合、最有効使用として当該土地の使用方法をどのように想定するかは、原則として、当該鑑定士の専門的判断に係る。

[B鑑定書]

*鑑定評価額

76億5666万7000円（平米当り1万6800円）

*鑑定手法

取引事例比較法

注:取引事例の 5 例はいずれも市街化区域の土地である。

*最有効使用の判定

二画地に分割・造成後、大規模研究所用敷地としての使用

(c) 「前提条件」の記載内容等

- ・ 「前提条件」の記載等は、「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」（以下、各項目に係る部分のことを「1」等の数字で示し、同図面については単に「添付図面」という）が添付されている。
- ・ 「前提条件」のそれらの記載については、A・B 各鑑定士の認識等との関連で後述するが、先に問題の所在を指摘しておく、以下のとおりである。

すなわち、「前提条件」は、その「高エネ研南地区に係る鑑定評価の前提条件」との表題自体、その趣旨においていささか不明確で、市にあっては前例のないものと認められるが、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。

すなわち、「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時価（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、現況は山林である本件土地そのものではなく、「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。

そして、後述のとおり、同記載への両鑑定士の姿勢の違いが、各鑑定評価額の大きな開きを生じさせたと言える。

(d) 「前提条件」交付の際の状況及び各鑑定士の同書面についての認識・理解等

- ・ 市側関係者が「前提条件」を作成した意図・経緯については後に述べるとして、市側関係者が同書面を各鑑定士に交付した際の状況については、担当職員は、各鑑定士のいずれの場合も、準備室のメンバーの前で同書面を渡しながらか「こういうことでお願いします」という程度のことを述べ、その外には「本件土地は UR の所有地だが市の総合運動公園の用地として使うつもりである」旨を述べたに留まり、それ以上の詳しい説明はしなかったものと認められる。
- ・ 「前提条件」受領時の各鑑定士の認識・理解の如何については、A 鑑定士・B 鑑定士とも概ね同様であった。すなわち、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。

- なお、市側関係者の供述としても、「市が鑑定評価委託の際に鑑定士に委託内容を説明する資料を渡す場合は『仕様書』を渡すのが普通であり、『前提条件』との文言の入った書面を渡した例は他にはないと思う」とのことであった。

また、市に対し、不動産鑑定評価を委託した際の仕様書の例の提供を求めたところ、市側の回答は、「ここ5年程度の間で探した結果としては2例のみ」というものであり、そのことは市職員の経験という面で各鑑定士の上記供述を裏付けるものであった。

さらに同2例の各仕様書の内容を見たところ、2例とも、当然のことながら、当該鑑定士に鑑定評価を求めることを明示したものであり、かつ、1例については、その求めに対応する「鑑定評価の条件」との条項が存したが、同条項を含め、2例の仕様書には、「前提条件」の「3」とは異なって、鑑定評価の手法ないしは結論と関連するような記載は全く認められなかった。

- 「前提条件」の内容自体の理解の如何についても、両鑑定士とも共通であった。

すなわち、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。

(e) 「前提条件」と各鑑定士の鑑定評価書との関係等

- 結果としてのB鑑定書は、取引事例比較法により鑑定評価額を1万6800円と決定しているのであるが、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様である。

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。

なお、同鑑定書には、開発法による積算価格も算出した上で、「取引事例比較法の方が実証的で規範性が高いなどの理由により、同手法による比準価格を採用した」旨が記載されているところ、上記の開発法による積算価格は1万3200円と算出されており、本件土

地の取得価格 1 万 4500 円よりも低い額となっている。

- ・ A 鑑定書は、「最有効使用の判定」については「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。

ちなみに、開発法の場合も上記のとおり、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、同鑑定書にあっては、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、本件土地と同様の素地につき、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ため、市街化区域の中でも区域指定とあ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。

- ・ 同鑑定士は、「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、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ものである。

(f) 「前提条件」の作成経緯等

- ・ 「前提条件」については、議員において同書面の存在を知り、「3」の記載等に疑念を抱いたことから、27 年 3 月議会以降、議会において、市側に同記載の趣旨に対する質問を重ね、その種の質疑応答は、その後の議会、さらには 28 年 1 月に調査特別委員会が設けられて以降は同委員会まで続いている。

調査特別委員会において、担当職員が「前提条件」の作成につき、その添付図面に「首都圏ニュータウン本部茨城地域事業本部」との UR の部署が記載されていることから、「『前提条件』の添付図面については、所有者の UR に依頼して作成してもらい、『前提条件』中の道路幅員についての数字は、同図面の記載を参考にしたが、『前提条件』自体は準備室において作成した」と答えたものの、その一方で、同書面の趣旨・目的については、市側のいずれの関係者も一貫して、「本件土地の鑑定評価の委託は、現況の本件土地の鑑定評価を求めたもので、『前提条件』の『3』の記載もその趣旨である」と述べている。

同回答は「3」の記載内容と矛盾することから、同回答に対するさらなる質問への回答は、回答あるいは説明の態をなしていないものであった。

- ・ この点、本調査のヒアリングにおいて、市側関係者らは、「前提条件」の文書ないしは文案の提供を受けたことまでは認めなかったものの、「3」の記載内容について、「UR から聞いたことを参考にした」などと述べて、「3」を含め「前提条件」の内容については、UR から教示を受けたことを相応に認めた。

UR から教示を受けた理由については、「市鑑定評価で余りに低い価格が出て、価格面で交渉が決裂するのを避けるためではないか」との問いに対し、これを肯定するような返

答を行った。

- UR に対し、「本件土地の売買に先立ち、市側の本件土地の鑑定評価に関連して図面を提供したか否か」、「提供したとすれば、その経緯等」について文書照会を行ったところ、UR は「本件にかかわらず、通常引き合いがあった先には、事業化の検討材料にするため UR で所有している図面（敷地の辺長や現況の高低差のわかるもの）等を提供しており本件土地についても同様に提供しているものと思われる」と回答した。

その後、再度「前提条件」の「3」の記載について、UR 側の教示の有無を確認したのに対し、UR は、「当時の担当者によれば、『市側に UR の考え方の一つとして、抜開・抜根や多少の造成が必要な場合は工事費相当額が鑑定評価に反映されることはある』』というような話をした記憶はあるとのことであった」「このようなことは、市に対してだけではなく、一般的に行っている」と回答した。

同回答は、市の本件土地の鑑定評価に UR 側が関わったこと自体は認めるもので、内容的にも、市側関係者の認めたとおりの事実を直接に裏付けるものではないが、間接的ながら、それなりに上記事実を推定させるものと言えよう。

- 以上、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り、また、同教示の理由も、本件土地売買の成立を望む市側担当者と UR 側の思惑の一致によるものと推測される。

(g) 各鑑定評価の結果の扱い（議会との関係等）

- 各鑑定士の鑑定評価書の提出は 26 年 1 月末頃と認められるところ、市の関係文書によると、同 1 月の 17 日には既に単価 1 万 4500 円とする本件土地取得議案に関する上程伺が起案され、同月 27 日に市長が決裁しているものと認められる。

その理由について、企画部長は、27 年 3 月議会当時から、「同起案・決裁の前の時点で、市の担当者から各鑑定士に確認して、事実上、各鑑定評価額を聞いていた」旨述べ、各関係者もヒアリングにおいて、「1 月中旬頃に、いわば中間報告として、各鑑定士から、その後、鑑定評価書に書かれたのと同じ鑑定評価額を聞いた」旨供述しているところ、各鑑定士においてもヒアリングにおいて同様の供述をしている。

- したがって、各担当者は、それによって、各鑑定評価額の大きな差異も把握したものであるところ、その各供述によると、その後の経緯は以下のとおりと認められる。

すなわち、各鑑定士に対しては「前提条件」を交付してあったこともあり、そのような差異が生じたことは全くの予想外であったところ、B 鑑定の鑑定評価額 1 万 6800 円は当時の UR との交渉上問題のない額であったが、A 鑑定の同 9130 円という額は、UR との交渉上、採り得ない額であった。

そのため、市側関係者らは、第三者の鑑定士に一般論の形で A 鑑定の手法（特に取引事例が市街化調整区域である点）・結論（評価額）の当否を尋ねたところ、同鑑定士は、A 鑑定士の手法を間違いとはせず、結論についても、「9130 円との結論もあり得る」との

ことであった。

しかし、市側関係者は、UR との交渉の都合を優先し、A 鑑定取引事例が市街化調整区域であることを理由に B 鑑定の評価額のみを取り上げ、全員協議会やその後の議会では、同評価額のみを市による鑑定評価の結果として報告することとした。

- 以上については、市原市長の了承も得ていると認められる。

すなわち、関係者の供述を総合すると、担当職員らは同市長に対し、「本件土地について、念のために二者の鑑定士に鑑定評価を委託したところ、このような結果となったが、本件土地は市街化調整区域であるのに対し、A 鑑定は市街化調整区域の土地を取引事例にしているため、全員協議会などでは B 鑑定の結果だけを話すことにしたい」旨報告し、同市長もこれを了承した、というものであり、市原氏の供述も同様である。

ただ、市原氏はその際の認識について、「全員協議会やその後の議会で B 鑑定の結果のみを話すことにした理由は専ら A 鑑定における取引事例の問題にあった。自身や各関係者が UR との交渉に前のめりになっていたためということはない」旨述べているところ、市側関係者は、「本件土地取得のために非常に短い期間の中でスケジュールを立てていたことから、市長のその際の指示は、『そのスケジュールに前後が生じないように』ということだったと記憶している」旨供述しており、当時の UR との交渉状況等に照らすと、同供述の方がより事実に沿うものと思われる。

なお、市原氏の供述によると、「その際に『前提条件』を見せられたが、仕様書を含めその種の書面は普段から目にしていないので、問題意識は持たなかった」とのことであるところ、同供述については、これを疑う理由は存しない。

- ちなみに、取引比較事例の当否という観点に立った場合、B 鑑定の場合は、既述のとおり、取引事例として、本件土地の現況が山林であるのに対し、いずれも既にある程度の整備がなされている「宅地」の場合を採っているものである。

したがって、本件土地の鑑定評価の本来の趣旨・目的（合理性のある適正な価格の把握等）からすると、B 鑑定における取引事例にも大きな問題（あるいは A 鑑定の場合よりも大きな問題）が存したといえよう。

また、既述のとおり、B 鑑定書にあつては、開発法による場合の積算価格を 1 万 3200 円としており、その意味で、本件土地の取得価格 1 万 4500 円は、少なくとも鑑定評価との関係で見た限りではあるが、高めであったと言えよう。

（3） 議会との関係

i 25 年 9 月議会

25 年 9 月議会については、同 9 月の 24 日の UR 関係者の来訪（以下、同来訪のことを時に「9・24、UR 来訪」という）の前後で分けて述べると、以下のとおりである。

(a) 9・24、UR 来訪前

同年 9 月 10 日には、市原市長は議会に対し総合運動公園基金条例並びに本件基本構想

策定委託料等についての補正予算を提出し、20日には企画部長がそれらの案について答弁・説明している。

すなわち、企画部長は、「総合運動公園については、10年に候補地調査を行い、12年には基本構想を策定して候補地を検討したが、用地確保ができないなどで具体的な整備計画の策定に至らなかった。今回は、以上の経緯を踏まえ、今年度、担当課において市の現状あるいは関連計画の整理など、基本的事項等の調査を実施している。また、今議会に総合運動公園基金条例を上程し、補正予算に基金7億円の積み立て・本件基本構想の策定委託料を各計上した。計画実現のためには用地や財源確保が最重要課題である」旨説明したほか、「総合運動公園の規模、位置、整備スケジュール、概算事業費等は基本構想策定の中で検討を行う。そのために委託費を計上したが、参考例として他自治体の施設整備事例を見ると、面積はおおむね30haから50ha、事業費については200億円を超えるものもあると思われる」などと本件整備事業が極めて多額の事業となることを明らかにした。

(b) 9・24、UR 来訪後

- ・ 同年9月30日には、市原市長は、同月24日のUR関係者の来訪を受けて、前記のとおり行政報告を行い、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、結果、反対は共産党議員3名のみで、その他24名の議員の賛成により可決された。

反対意見の要旨は、「その種体育施設として、子供たちの陸上記録会のための400メートルトラックなどが最優先ではあるが、2020年の東京オリンピック開催にリンクさせ200億円もかかる総合運動公園を4、5年で一気に作る話。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」、「何にひとつ決められていない計画に、早々と積立てをする必要があるのか。優先順位としては、エアコンの早急な設置や市民生活に対する要求が先では」というものであった。

- ・ 上記各案は7億円という少なからざる額を基金として積み立てることなどを内容とするもので、ある意味、本件整備事業の着手を意味したといっても過言ではないと思われる。

また、企画部長が言及した12年基本構想に係る総合運動公園整備事業について見ると、当時の市の一般会計予算額は499億円であるのに対し、同事業の概算事業費は131億円余で、用地は未定ながら、用地費を加えると総事業費が200億円に上るものと想定されるものだったのであり、さらに他自治体の例に照らしても、議会にあっては、市側で作成されていた基礎調査報告書が議会に示されなかったとは言え、当時既に、市が考えている総合運動公園整備事業は12年基本構想の場合を上回る可能性のある極めて多額の事業となることが予想できたはずである。

したがって、その意味では、当時、反対意見（同意見は、その後の反対派の意見と同様である）にもかかわらず、議会が上記各案を圧倒的多数で可決したことは、市側において、その後、本件整備事業の遂行は可能と判断して、これを推し進め、本件土地取得に向かう

についての一つの動因となったとも言えよう。

ii 25年12月議会

25年11月29日、市原市長は、「本件基本構想の中で本件土地が最適とされた」として、「それを前提にURと本件土地についての協議・調整を行いたい」旨の行政報告を行った。

iii 26年3月議会

(a) 全員協議会

- ・ 26年2月12日の議会全員協議会では、市原市長が「鑑定評価額1万6800円を基にURと交渉した結果」と説明した上で、URとの本件土地取得に関する交渉が平米1万4500円、総額約66億1000万円でまとまったことを報告し、かつ、同年3月議会に本件土地取得議案並びに関連補正予算を提出する考えを明らかにした。

また、企画部長が、既にまとまっている本件基本構想案すなわち「総合運動公園基本構想案」（同案は、実質的には、その後の成案と同じ）を各議員に配布し、その内容を説明する中で、概算事業費（工事費）が約300億5000万円で年間の維持管理費が約3億円となることを説明し、それによって、本件土地代を含む概算事業費の総額が合計約366億6000万円であることを明らかにした。

- ・ ちなみに本件基本構想案は、準備室のメンバーとコンサルタントとによりまとめられたもので、25年11月8日から26年3月20日までの間、7回にわたり両者の打合せが行われているが、市側担当者の各供述及び関係各「打合せ記録簿」に照らすと、準備室側が同案の策定を主導したもので、上記全員協議会までには実質的な成案ができあがっていたと認められる。

同案の内容は、いわば基礎調査報告書を下敷きとして、本件土地を最適地としたほか、施設面を充実・具体化し、その結果として、概算整備（工事）費が基礎調査報告書の262億円を上回る300億5000万円となり、土地代を含む総事業費が合計約366億6000万円となったものである。

(b) 3月18日議会

- ・ 3月18日議会では、市長提出の本件土地取得議案並びに関連補正予算が1票差で可決（以下、同可決のことを時に「1票差可決」という）された。

その結果として、既述のとおり、同月31日付でURとの間で本件土地を取得するための売買契約を締結することとなったものである。

なお、上記各議案の審議の際の本件土地取得議案等に対する反対意見の内容は、要するに議会・市民に対する説明不十分、市の財務負担等であった。

- ・ ちなみに、同議会においては、上記可決後に「総合運動公園整備の実現に向けた整備方針及び進捗状況等についての調査研究」との趣旨の総合運動公園整備特別委員会の設置

が賛成多数により可決され、また、区長会提出に係る総合運動公園の早期建設を求める趣旨の「総合運動公園に関する請願」を「異議なし」として採択している。

(c) 上記議会における1票差可決について

- 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理由としては、本件基本構想案によって本件整備事業が366億円余りの事業費を要する大規模事業であることが目前に示されたということもあろうが、それにしても、上記の票差の変化はにわかには理解しがたいものである。
- 市原氏は、ヒアリングにおいて、反対派の「議会に対する説明不十分」との見解に対し、「これまでの市の各事業にあっては、ある程度のことは市側に任せてもらい、行政報告するにしても経過報告あるいは結果報告であり、そのようなやり方について議会から注文がついたこともなかった。それに対し、本件整備事業については、25年9月以降、何度にもわたり、それまでの経過のみならず先の方向性、予定などを説明するというそれまででない丁寧さで議会に説明をしたつもりである」旨述べ、各担当者においても同様の感想を述べている。

については、市原氏が市長就任後に初めて臨んだ議会（16年12月議会）から25年6月議会までの議会での行政報告について当たったところ、その間の行政報告は73回であり、その中には個別事業と関連したものも少なからず認められたが、いずれも、市原氏の述べるとおり経過・結果報告であって、今回のような方向性・予定関連の行政報告は見当たらなかった。

したがって、上記供述は、その意味では、理解できないではない。

しかし、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。

また、議会に対する説明のあり方もさることながら、反対派の言うように、25年9月の全員協議会において、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、26年3月の本件土地取得まで半年程度という期間的な問題をも考え合わせると、市原氏の上記供述にはにわかには肯定しがたいものがある。

- 一方、市原氏は、25年9月議会の圧倒的多数による可決が半年後には1票差可決となった理由として、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、それによって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、ちなみに、他の市側担当者であっても、同様の見方をしている。

また、25年9月議会での本件整備事業関連の基金条例等の審議の際には、自民党議員が、総合運動公園整備事業に賛成する立場から一般質問を行っている。

そのほか、26年3月議会においては、反対各派が議員において反対意見を述べているが、自民党議員においては、そのようなこともないまま（すなわち理由は示さないまま）、本件整備事業に反対票を投じている。

(4) 本件整備事業の財源等との関係

i 市側の見解について

- ・ 本件整備事業の財源についての当時の市側の見解は26年3月議会での企画部次長の答弁すなわち要旨「本件整備事業が国から100%補助事業と認められた場合には、概算事業費366億円のうちの40%(146億円)の補助金が交付され、56%(201億円)は地方債(公共等事業・合併特例債)の起債で賄えるので、市の一般財源からの負担分は4%(19億円)となる。」「また、合併特例債の場合は償還額の70%、公共事業等債の場合は償還額の20%については、交付税措置により償還時にその分が普通交付税に算入される」「については、事業期間を10年と考えているので、1年度当たりの一般財源からの負担分は、100%補助事業の場合約2億円と計算している」としており、維持管理費が年間約3億円とされていたことは同議会全員協議会での企画部長の説明のとおりである。
- ・ なお、財源についての企画部次長の上記答弁内容に誤りはないと思われるが、地方債についての交付税措置（いわば国の負担）は当該起債額の一部にとどまることから、その残りは市が自ら返済することになる。

したがって、本件整備事業を実施した場合の市の財務上の実際負担額は、当該返済分だけ、一般財源からの上記負担分を上回ることになる。

それでは一般財源からの同負担分と地方債について市が自ら返済する分を足し合わせた実際の負担分がどのような額、比率になるかであるが、それらを正確に算出・断言することは地方財政の実務家にあっても容易ではない模様である。

については、敢えて、市職員のその点に関するいわば一般的な認識・感覚を借りると、本件整備事業のような場合、当時の状況・情勢に照らすと、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、というのが通り相場のようなものである（以下、同通り相場のことを国と自治体の負担割合という意味で「負担割合8対2」という）。

- ・ そうであれば、本件整備事業の総事業費が約366億円として、国の負担が約293億円で、市の実際負担分は地方債の返済分の利息分を除いて約73億円となる。

その場合、地方債の返済はすぐに始まるわけではないであろうが、そのことを措いて、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わけである。

ii 反対派の見解について

- 本件整備事業による市の財務負担に関する反対派の見解は、主として「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（以下、そのような見解のことを「財政上の過重負担への危惧」という）」、「市民の生活に密着したことを優先すべきである（以下、そのような見解のことを「生活関係への配分優先」という）」の 2 点ということになる。
- 同各見解について指摘すると、「年間予算の半分」という表現は、実際に 1 年で年間予算の半分以上を一度に使ってしまうかのような印象を与えかねないきらいがあるように思われ、そのような表現を過度に強調するとすれば問題がないとは言えない。

一方、市の財務畑を経験している企画部長は、ヒアリングにおいて、「私の頭にも一応は負担割合 8 対 2 というのはあるが、財務をやっていた者として、それを議会等で言うことはできない。負担割合 8 対 2 というのは、ある意味、希望的観測として『そのようになるように努力する』とは言えても、国の財務状況や社会の経済情勢等も変化するので、確実なこととして外に言えるようなものではない」旨供述している。

また、上記のとおり、負担割合 8 対 2 を具体的な事業に当てはめ、正確に算出・断言することは地方財政の実務家にあっても容易ではない模様であるのも、ある意味、同部長の上記供述と符合するとも思える。

したがって、反対派の言う「財政上の過重負担への危惧」については、それを誤りということではできないように思われる。

- 「生活関係への配分優先」についても、合併特例債は、合併に係る旧自治体を含む全市の事業について起債が認められもので、必ずしも、「生活関係への配分優先」になじむものとも言えないが、そうであるとしても、全市的である一方、総合運動公園整備よりも市民の生活により近い分野のために起債することも考えられるのであって、以上は、公共事業等債についても言えることである。
- さらに言えば、企画部長らの答弁のとおり、100%補助事業を前提として、一般財源からの負担が年に約 2 億円、年間の維持管理費が約 3 億円の合計約 5 億円との金額については、それ自体、市民感覚に照らして、「…で済む」と認識され「生活関係への配分優先」とマッチすると受け取られるかどうかは、微妙であるように思われる。

したがって、「生活関係への配分優先」との見解にも、相応の理由があると言わざるを得ないと思われる。

- 付言すると、反対派の見解の一部に、「総合運動公園の用地として、なぜ本件土地なのか」とのことがあるところ、調査特別委員会報告書では明示されていないが、その背景には、市全体の中の位置関係そのもの以外に、本件土地と市原氏が理事長を務める医療法人経営の病院が隣接しており、そのことが市原氏において本件土地を本件整備事業の用地

としようとしている動機ではないかとの見方があった模様である。

現に、その点は、本件整備事業関連の基金条例案が議会に提出された 25 年 9 月以降の議会での質問で触れられ、また、市長の月に 1 度の定例記者会見でも、記者から複数回にわたって質問され、市原氏は「それはためにする見方である」旨答えている。

その問題は、もっぱら市原氏の内心に属する問題であり、本調査において、判断し得る問題ではない。

ただ、調査結果に鑑みれば、客観的にみて、本件整備事業の用地として本件土地が適地として選定されたこと自体に余り違和感はない。

(5) 民意との関係

i 本件基本構想案に対するパブコメについて

- 本件基本構想案に対するパブコメは 26 年 3 月 1 日から同月 25 日までの間に実施されたものであるが、意見の提出者は 82 人である。

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、例えば、「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 件である。

「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る。

「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」、「財政上の過重負担への危惧」の立場に立った反対あるいは批判的意見である。

- 上記のパブコメ実施について、反対派は、同実施中に本件土地取得のための議案を議会に提出したことを問題とし、それに対して、市側は、市のパブコメ関連の要綱を前提に、「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」として「上記議案提出等に不当性はない」との見解を示し、市長以下の市側関係者は、ヒアリングにおいても、基本的には同様の意見を述べている。
- 反対派の上記見解は、議案を提出したのは市側であっても、現にパブコメ終了前に採決に付したのは議会であるから、その点で、いささか片手落ちとも言えよう。

一方、市側の上記見解・意見も、いわばパブコメ関連の要綱を盾にしているが、既述の経緯からも明らかなおり、市側としては、UR の要請により、3 月末までに所要の契約を締結するためには、スケジュールとして議会への関係議案の提出・同議決をパブコメ終了日まで待つことはできなかったのが実態と認められ、同見解・意見もいささか欺瞞的と思われる。

- 上記のような問題を措くとして、上記パブコメの結果自体に対する市側担当者の認識についてであるが、担当職員らは、「このようなパブコメでは、反対意見が出がちで、賛成者は回答しないのが普通」などと述べているが、一方で、「パブコメについては意見提出が少ないのが普通であり、1、2 件の場合もあるので、本件基本構想案に対する意見の多さは

意外だった」とも供述している。

パブコメについては、反対意見が出がちであろうことは理解できるが、それはそれとして、意見の数の多さは、市民の間での関心の高さの反映と思われ、その意味では、本件基本構想案に係るパブコメにおける反対意見の多さは相応に民意を反映したものとみるべきであろう。

ii 地区別懇談会

25年9月30日の本件整備事業関連の基金条例等成立後、26年3月議会までの間の地区別懇談会の開催は3回であるところ、関係記録に照らすと、そのうち総合運動公園関連の意見が出たのは26年2月15日に矢田部東中学校で開催された1回である。

同意見は、「総合運動公園の予算が366億円と市の予算の半分以上かかるということだが、周辺の市町村と協力しあえば市の負担も軽くてすむのではないか」というもので、本件整備事業を市の単独事業として実施することに消極的な姿勢を示すものであった。

4 白紙撤回に至る経緯（～28年9月）

(1) 経緯概要

26年3月議会において本件土地取得案が1票差可決によって議決を得てから、28年9月議会において市原市長が「本件整備事業に係る基本計画の白紙撤回」との行政報告を行うまでの経緯については以下のとおり（以下の「*」は住民投票関連、「・」はその他議会、市側等関連）。

26年

・6月12日：第1回「（仮称）つくば市総合運動公園基本計画策定委員会」（以下、同計画のことを単に「基本計画」、同委員会のことを「基本計画策定委員会」という）・委員は大学関連3名、スポーツ関連6名、研究機関3名、市民代表9名（市内地区各区長・PTA連絡協議会顧問・体育協会会長）、民間企業3名、市議会議員2名、行政機関（市・県）5名、計31名。

・6月議会：企画部長答弁「…不動産鑑定は2社に委託、もう1社の鑑定価格は9130円…」。

・12月17日：第4回基本計画策定委員会に市が基本計画素案を提示（基本構想に比し、規模・予算（366億円→305億円＝17%減額）を縮小）。

27年

・1月7日：基本計画案に対するパブコメ開始（～同月31日）。

・2月10日：基本計画を決定。

*2月11日：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開始（署名期間：～同年3月10日、条例直接請求の必要署名数は有権者（16万9233人）の50分の1（3385人）以上）。

・3月19日議会：市長提出の予算から総合運動公園関係経費分等の削除を可決（削除賛成13、反対12、退席1）。

・4月1日：「広報つくば」（総合運動公園特集）発行。

*4月13日：選挙管理委員会、「住民投票条例」制定直接請求署名収集証明交付（有効署名：11363筆）。

*4月17日：議会に対する「住民投票条例」制定請求。

・5月1日：「広報つくば臨時号」（総合運動公園に関する問答体による解説）発行。

・5月臨時議会：同月12日、「住民投票条例」につき、基本計画推進派の三択案（「賛成」「見直す」「反対」）を除き、二択案（「賛成」「反対」）を議決（告示日：7月26日、投票日：8月2日）。

・5月20日～7月8日：「（仮称）つくば市総合運動公園に関する懇談会」開催（20地区・2362人参加）。市側は市長、副市長、教育長及び部課長級職員が、住民投票推進側は代表2人～3人が各出席。

・8月2日：住民投票。結果は、有効投票総数7万8583票（投票率：47.30%）、反対6万3482票（80.78%）、賛成1万5101票（19.22%）。

・9月2日議会：市長が行政報告「本件基本計画の白紙撤回」

（2） 基本計画との関係

- ・市側は、本件整備事業への反対運動の高まり及び議会情勢に応じ、基本計画については、本件基本構想に係る運動施設の規模の縮小等によって、予算（総事業費）を17%縮小し、本件土地取得費を含め約305億円とした。

- ・ 上記基本計画案に対するパブコメは、27年1月7日から同月31日までの間に実施され、意見の提出者は251人に上ったところ、市側による上記のとおり計画縮小にもかかわらず「財政上の過重負担への危惧」あるいは「生活関係への配分優先」の各立場から、基本計画に反対あるいは消去的な意見が半数ほどに上っている。

(3) 住民投票との関係

- ・ 住民投票の結果は、基本計画すなわち本件整備事業に賛成が20%弱に対して、反対が80%強に上ったのに対し、市側関係者は、ヒアリングにおいて、いずれも「結果については危機感を持つてはいたが、反対がこれほどの割合になるとは予想していなかった」旨述べる一方で、一部の者は、「この種の投票では、反対者が積極的に投票をするのに対し、賛成者は投票に行かないことが多いと思われる。したがって、市民全体の80%が反対したというわけではないと思う」旨述べた。
- ・ しかし、47.30%という投票率は他の住民投票の例と比べても高率と言われていること、かつ、反対80%というのは言わば圧倒的な比率であることからすれば、本件整備事業については、その割合に近い市民が同事業に反対であることを示していると言わざるを得ないはずである。

(4) 議会との関係

i 26年3月議会

26年3月議会では、反対派議員において、市側に資料請求した結果として、本件土地については、2者に鑑定評価委託がなされている模様であることを察知し、市側に質したのに対して、企画部長はその旨を認め、先に議会に対して答弁した平米1万6800円に対し、もう一方の鑑定評価額は9130円であったことを明らかにした。

ii 27年3月議会

- ・ 27年3月議会では、折からの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ている。
- ・ 同議会では、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）されたのであるが、その間の経緯はいささか迷走気味で、総務常任委員会では市長提出予算に賛成であった議員の一人が本会議では「同予算に反対、上記削除に賛成」と立場を替え、また、市長提出予算に賛成であったもう一人の議員も本会議から退席するなどのことがあった模様である。
- ・ 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。

(5) 民意との関係

i 基本計画等関連

- 市側は、26年12月17日に基本計画策定委員会に対して提出した基本計画素案において、本件基本構想から、総事業費を約366億円から約305億円に減額するなどしている。
市原氏以下の当時の市側関係者は、そのことをもって「反対派から民意軽視と言われたが、当時の反対派や市民運動の動向等を考慮して、現にそのように総事業費を減額しているのであり、民意には相応に配慮したつもりである」などと供述している。
また、「財政上の過重負担への危惧」との関連で、「本件土地取得案の可決を得た26年3月議会以降、議会で何度も『必ずしも計画期間10年にはこだわらず、状況に応じて対応し、費用の平準化にも努める』と言ってきた」などとも供述しているところ、上記減額は事実であり、また、市原市長及び企画部長の各議会における答弁を見ると、現に上記供述のとおりであることを述べている。
- しかし、25年8月意識調査に表れている市民一般の生活感覚、26年3月実施のパブコメの際の反対意見の数・内容、さらには25年・26年当時の各地区別懇談会における意見内容などに照らすと、市側が、上記程度の総事業費減額及び議会答弁をもって、民意への配慮と言うに足るものと認識していたとすれば、そのこと自体に当時の民意とのずれを感じざるを得ない。

ii 「広報つくば」関連

- 市原市長以下の市側関係者にあつては、市民の理解を得ること（民意の説得）につき、その手段の難しさを述べる一方で、「広報つくば」による市民への情報伝達・公開に努めていた旨を述べている。
については、26年3月議会において本件土地取得案が議会の議決を得て、同月末に現に本件土地を取得してから間もなくの同年4月15日発行の「広報つくば」を見ると、本件基本構想に係る概算事業費とその財源についての記事が掲載されているところ、財源については、100%補助事業の場合のことが解説図付きで概説されているが、1年当たりの一般財源からの負担分の記載はなく、また、年間の維持管理費についての記載などもない。
それに対して、27年4月1日発行の「広報つくば」並びに同年5月1日発行の同臨時号（以下、それぞれ「4月号」、「5月臨時号」という）を見ると、前者は「総合運動公園特集」として基本計画の内容を説明するものであり、後者は、同計画の内容を問答体によって、さらにかみ砕いて説明したものである。
具体的には、それぞれの号で、「財政上の過重負担への危惧」に関し、事業費については、大半が国の補助並びに地方債によって賄われ市の財政負担にはならないこと、「生活関係への配分優先」に関しては、地方債である合併特例債・公共事業等債は使途が限られており、本件整備事業について考えられているそれら地方債は他の事業に使えるものではないことの説明がなされている。

- ・ 問題は、上記 4 月号と 5 月臨時号の発行時期であろう。

それらは、同年 2 月に「住民投票条例」制定直接請求の署名活動が開始され、翌 3 月の議会において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るなどしたことから、危機感を持った市側において、市民への直接的な働きかけとして、言わば急遽発行したものと思われるが、時期的にはいかにも遅いというべきである。

25 年 8 月意識調査等によって示された民意を考えれば、結果としてどの程度の効果があったかは別として、本件整備事業の実現を図るのであれば、市側は、同事業のことを知った場合に市民の間に生じるであろう「財政上の過重負担への危惧」、「生活関係への配分優先」といった見方を説得するべく、上記各「広報つくば」におけるような所要の説明をより早期に行うべきであったと思われる。