

牛久市小坂城址土地購入事務処理調査委員会
調査報告書

平成29年7月28日

牛久市長 根本 洋 治 殿

牛久市小坂城址土地購入事務処理調査委員会

会 長 阿久津 正晴

委 員 河合 隆

委 員 柳生 雅信

牛久市小坂城址土地購入事務処理に関して調査した結果について報告する。

目 次

I 本委員会の概要

- 1 本委員会の設置の経緯
- 2 本委員会の構成
- 3 調査期間
- 4 調査の経過

II 本委員会への委嘱事項（調査対象）

- 1 委嘱事項
- 2 本委員会の調査対象となる具体的な内容

III 本委員会の調査方法

- 1 関係書類（資料）等を保有する機関への資料開示依頼
- 2 市職員に対するヒアリング
- 3 関係者からの直接聞き取り
- 4 関係者からの書面による聞き取り
- 5 第三者である不動産鑑定士に対するヒアリング及び本件土地の評価額の妥当性に関する意見書の取付

IV 調査により判明した事実

- 1 土地購入に至る経緯について
- 2 購入価格の決定の過程について
- 3 土地の価格について
- 4 その他の手続について

V 結論

VI 提言

資料

- 牛久市小坂城址土地購入事務処理調査委員会設置条例
- 牛久市情報公開条例（抜粋）
- 牛久市審議会等の会議の公開に関する指針

I 本委員会の概要

1 本委員会の設置の経緯

小坂城址は、牛久市の東部地域に位置する戦国時代の城址である。

小坂城址の土地購入に関しては、平成18年に民間業者から土地有償譲渡届出書が提出され、牛久市は同年、公有地の拡大の推進に関する法律（以下「公拡法」という。）第4条第1項の規定により茨城県知事に対し、買取り希望が無い旨の通知を送付した。

前市長は、牛久、岡見及び小坂等の城址について、文化財として指定し、整備計画を持った上で、買い取りを検討するよう指示したが、牛久市が既に土地の買い取り希望をしない旨を県知事に送付していたことにより、民間売買により、本件土地は所有権移転した。また、同年、本件土地を購入した民間売買事業者は、7人の個人に対し、本件土地を売却し、本件土地の全ての筆について7人の共有名義となった。

牛久市は、その後、小坂城址の文化財指定を決定し、平成21年に7人の地権者（以下「共有者」という。）と土地売買契約書を締結し、牛久市議会の議決を得て土地を購入した。土地購入後は、小坂城址公園として整備している。

これら一連の小坂城址土地購入の事務処理に関して市民から疑義が生じ、これまでも牛久市議会における一般質問の答弁において、その経過が説明されてきた。また、牛久市議会においては、地方自治法第100条の規定による調査特別委員会、いわゆる百条委員会が設置され、調査が行われたが、調査結果の公表まで至っていない。

そこで、小坂城址の土地購入に関する事務処理について、調査及び実態把握を行うため、地方自治法第138条の4第3項及び牛久市小坂城址土地購入事務処理調査委員会設置条例に基づき、牛久市小坂城址土地購入事務処理調査委員会（以下「本委員会」という。）が設置されたものである。

2 本委員会の構成

本委員会は、牛久市及び小坂城址の土地購入の関係者のいずれとも利害関係のない下記の3名で構成されている。

会長	阿久津 正晴	弁護士
委員	河合 隆	司法書士
委員	柳生 雅信	税理士

3 調査期間

平成28年2月19日から平成29年7月21日まで

4 調査の経過

本委員会は、平成28年2月19日に設置され、調査を行ってきた。調査の経過は以下のとおりである。

なお、具体的な審議が始まった第2回会議の後半から、本委員会の会議は非公開としている。その理由は、牛久市審議会等の会議の公開に関する指針3(1)イ)及び牛久市情報公開条例第7条第7号アの規定によるもので、調査の内容を公にすることにより、正確な事実の把握を困難にするおそれがあると考えたからである。

	日 時	内 容
第1回	平成28年2月19日(金) 11:00~11:30 牛久市役所庁議室	・会長の選出について ・諮問書の交付 ・調査の概要説明 ・資料の請求について ・次回日程及び議事内容について
第2回	平成28年3月23日(水) 13:30~15:30 牛久市役所庁議室	・会議の非公開の決定 ・資料の請求について ・次回日程及び議事内容について
第3回	平成28年5月9日(月) 13:30~16:30 牛久市役所庁議室	・関連する法令等の確認 ・不動産鑑定評価の内容について ・資料の請求について ・次回日程及び議事内容について
第4回	平成28年6月20日(月) 13:30~16:20 牛久市役所庁議室	・土地評価の手法について ・土地の再鑑定の必要性について ・事情聴取する関係者の選定について ・資料の請求について ・次回日程及び議事内容について
第5回	平成28年8月8日(月) 13:30~16:00 牛久市役所庁議室	・土地評価の手法について ・土地の再鑑定または土地の鑑定評価に係る再評価の必要性について ・土地評価事務処理要領について ・次回日程及び議事内容について

第6回	平成28年9月30日(金) 13:30~16:15 牛久市役所庁議室	<ul style="list-style-type: none"> ・土地評価の手法について ・土地の再鑑定または土地の鑑定評価に係る再評価の必要性について ・土地評価事務処理要領について ・事情聴取する関係者の選定について ・中間報告について ・次回日程及び議事内容について
第7回	平成28年11月15日(火) 13:30~16:15 牛久市役所庁議室	<ul style="list-style-type: none"> ・土地の再鑑定または土地の鑑定評価に係る再評価の必要性について ・関係者の選定及び質問事項の検討 ・次回日程及び議事内容について
経過報告	平成28年12月27日(火)	経過報告書を市長に提出
第8回	平成29年1月25日(水) 13:00~16:30 牛久市役所庁議室	<ul style="list-style-type: none"> ・関係者からの聞き取り ・次回日程及び議事内容について
第9回	平成29年2月13日(月) 13:00~17:00 牛久市役所庁議室	<ul style="list-style-type: none"> ・関係者からの聞き取り ・不動産鑑定士からの聞き取り ・次回日程及び議事内容について
第10回	平成29年3月1日(水) 13:30~16:00 牛久市役所第6会議室	<ul style="list-style-type: none"> ・関係者からの聞き取り ・文書による回答を希望した関係者に対する質問事項の検討 ・次回日程及び議事内容について
第11回	平成29年3月30日(木) 13:30~16:00 牛久市役所庁議室	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの議事の取りまとめ ・最終報告書について
第12回	平成29年5月8日(月) 13:00~17:00 牛久市役所庁議室	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの議事の取りまとめ ・最終報告書について
第13回	平成29年6月5日(月) 13:00~17:00 牛久市役所庁議室	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの議事の取りまとめ ・最終報告書について
第14回	平成29年6月30日(金)	・これまでの議事の取りまとめ

	9:00～12:00 牛久市役所庁議室	・最終報告書について
答申	平成29年7月28日(金)	調査報告書を市長に提出(答申)

II 本委員会への委嘱事項(調査対象)

1 委嘱事項

小坂城址公園の整備計画、土地購入及び公園整備事業までの一連の事務手続についての調査

2 本委員会の調査対象となる具体的な内容

	日付	内容
1	平成18年7月18日	公拓法第4条第1項の規定により、法人Aから牛久市に土地有償譲渡届出書が提出される。
2	平成18年7月21日	公拓法第4条第1項の規定により、牛久市が茨城県知事に対し、買い取り希望が無い旨の意見を付して届出書を送付する。
3	平成18年7月24日	朝の会において、市長から「市内城址について売却の話がでているので、牛久・岡見・小坂等の城址について、文化財として指定をし、整備計画を持った上で買い取ることを検討すること。文化財保護審議会に諮り、地権者の意向を確認し、歴史的なものの保存に努めること。」との指示があった。
4	平成18年7月26日	牛久市教育委員会において、文化財保護検討委員会を開催する。 (牛久城・岡見城・小坂城について)
5	平成18年7月31日	国土利用計画法第23条第1項の規定により、法人Bから牛久市(経由)に土地売買等届出書が提出される。
6	平成18年8月2日	国土利用計画法第23条第1項の規定により、牛久市から茨城県南地方総合事務所長に届出書を送付する。
7	平成18年8月25日	牛久市教育委員会において、文化財保護検討委員会を開催する。(牛久市文化財保護条例につ

		いて、牛久市内の城址について)
8	平成18年9月6日	国土利用計画法第23条第1項の規定により、共有者から牛久市(経由)に土地売買等届出書が提出される。
9	平成18年9月8日	国土利用計画法第23条第1項の規定により、牛久市から茨城県県南地方総合事務所長に届出書を送付する。
10	平成18年10月31日	共有者から牛久市教育委員会に市指定有形文化財申請書が提出される。
11	平成18年11月9日	牛久市文化財保護審議会から教育長に、小坂城址史跡文化財指定について「市指定文化財に加えるべき措置を講ずるよう答申」。
12	平成18年11月20日	共有者から教育委員会に市指定有形文化財指定同意書が提出される。
13	平成18年11月24日	牛久市教育委員会において、文化財保護検討委員会を開催する。(小坂城跡の指定申請について、中根一里塚について)
14	平成19年12月4日	小坂行政区長、小坂団地行政区長、向原行政区長から市長に「小坂城跡保存整備のお願い」が提出される。
15	平成20年8月6日	小坂城跡3次元遺跡測量業務委託を締結する。
16	平成21年1月9日	小坂城跡3次元遺跡測量業務委託料を支払う。
17	平成21年1月15日	小坂城址公園整備計画地不動産鑑定業務委託を締結する。
18	平成21年1月26日	公拓法第5条の規定に基づき、共有者から牛久市に土地買取希望申出書が提出される。
19	平成21年1月28日	牛久市が茨城県知事に対し、公拓法第5条第1項の申出について、買い取りを希望する意見を付して届出書を送付する。
20	平成21年1月30日	茨城県知事から公拓法第6条第1項の買い取りを行う地方公共団体として定める通知書が、牛久市に送付される。
21	平成21年2月3日	小坂城址公園整備事業の土地購入について、庁議で審議する。
22	平成21年2月4日	租税特別措置法施行規則第17条の2第1項

		第6号に規定する書類の発行を予定している事業に関する説明書を水戸税務署長に提出する。
23	平成21年2月5日	小坂城跡3次元遺跡測量調査報告書作成業務委託を締結する。
24	平成21年2月12日	小坂城址公園整備交付金申請図書作成補助業務委託を締結する。
25	平成21年2月16日	教育次長から市長公室長に土地需要計画書が提出される。
26	平成21年2月20日	公有財産取得決議書の決裁を受ける。
27	平成21年2月25日	共有者と土地売買契約書を締結する。(仮契約)
28	平成21年3月4日	不動産鑑定評価書及び業務完了届出が提出される。
29	平成21年3月6日	小坂城址公園整備計画地不動産鑑定業務委託料を支払う。
30	平成21年3月9日	議会に土地取得の議案を上程する。
31	平成21年3月23日	議会で土地取得の議案が可決される。(本契約)土地売買契約に伴う登記申請を行い、登記が完了する。
32	平成21年3月31日	土地開発基金を使用し、土地を購入する。
33	平成21年4月10日	小坂城址公園整備交付金申請図書作成補助業務委託料を支払う。
34	平成21年7月17日	小坂城跡3次元遺跡測量調査報告書作成業務委託料を支払う。
35	平成21年11月19日	土地開発基金で購入した土地を一般会計で買戻しをする。
36	平成21年12月28日	21まち交基城第3-2号小坂城址竹林等除伐・破碎業務委託を締結する。
37	平成21年12月28日	21まち交基城第3-3号小坂城址試掘調査業務委託を締結する。
38	平成22年4月9日	21まち交基城第3-2号小坂城址竹林等除伐・破碎業務委託料を支払う。
39	平成22年4月13日	21まち交基城第3-3号小坂城址試掘調査業務委託料を支払う。
40	平成22年5月13日	22まち交基城第3-1号小坂城跡遺跡探査測量

		業務委託を締結する。
41	平成22年7月29日	22 まち交基城第 3-2 号小坂城跡広場整備実施設計業務委託を締結する。
42	平成22年8月6日	22 まち交基城第 3-1 号小坂城跡遺跡探査測量業務委託料を支払う。
43	平成22年11月24日	22 まち交基城第 3-3 号小坂城跡確認調査支援業務委託を締結する。
44	平成23年4月5日	22 まち交基城第 3-2 号小坂城跡広場整備実施設計業務委託料を支払う。
45	平成23年4月12日	22 まち交基城第 3-3 号小坂城跡確認調査支援業務委託料を支払う。
46	平成23年7月27日	小坂城跡広場整備工事契約を締結する。
47	平成23年10月19日	平成23年度小坂城跡調査報告書作成業務委託契約を締結する。
48	平成24年2月9日	平成23年度小坂城跡解説パンフレット印刷業務委託契約を締結する。
49	平成24年2月15日	小坂城跡広場整備工事が完了する。(検査日)
50	平成24年3月2日	小坂城跡広場整備工事費を支払う。
51	平成24年3月23日	平成23年度小坂城跡解説パンフレット印刷業務委託料を支払う。
52	平成24年8月31日	平成23年度小坂城跡調査報告書作成業務委託料を支払う。

Ⅲ 本委員会の調査方法

- 1 関係書類（資料）等を保有する機関への資料開示依頼
- 2 市職員に対するヒアリング
- 3 関係者からの直接聞き取り
- 4 関係者からの書面による聞き取り
- 5 第三者である不動産鑑定士に対するヒアリング及び本件土地の評価額の妥当性に関する意見書の取付

Ⅳ 調査により判明した事実

- 1 土地購入に至る経緯について

平成18年7月18日、法人Aから牛久市に対し、公拵法による土地有償譲渡届出書が提出され、「買い取り希望がない」と回答した3日後に前市長が文化財として指定し、整備計画を持った上、買い取りを検討するように指示した。一方、市が購入するまでの間に、当該土地は、法人Aから法人Bに売却され、その後前市長の親族とされる共有者に転売された。

その結果、牛久市が購入した共有者からの購入価格が高くなったのではないかとの疑義が市民の間に広がった。

以上を解明するため、以下の5項目を調査の対象として検討した。

なお、公拵法による届出、国土利用計画法による届出の窓口は建設部地域整備課が担当し、文化財保護、本件土地の購入は教育委員会生涯学習課が担当した。

(1) 買い取り希望なしと決定した経緯について

- ①平成18年7月18日、公拵法により法人Aから牛久市に小坂城址の土地の「買い取り希望の有無」についての届出が提出された。
- ②平成18年7月21日、公拵法により牛久市が茨城県知事に対し小坂城址の土地を「買い取り希望がない」と回答した。
- ③平成18年7月24日の「朝の会」で前市長が教育委員会に、牛久・岡見・小坂等の城址について整備計画を作成するよう指示をした。

法人Aからの公拵法による土地有償譲渡届出があったときに「買い取り希望がない」としたこの結論は、誰がどのように確認して決定したか、前記届出の結論に前市長は影響を与えたかについて調査した。

本委員会での関係者聞き取り調査において、地域整備課主事は「他の課への打診については正式な書面ではなく、電話であるとか、聞き取りでまとめるのが一般的かと思う」。地域整備課副主査は「文書ではなく、電話連絡で何か計画ありますかって打診していた」。建設部長は、「私の部下の地域整備課主事に、教育委員会へ行って、『計画があるのか、今のところ総合計画やそういう計画をみた中では何も位置づけがないので、教育委員会へ行って聞いて来いよ』と、そういう指示をしました。その結果、同主事からの回答は、『今のところ予算も無いし、整備計画も何もない』ということで進達しました。前市長にもお話しておりません。私の専決で決裁をして、県知事の方へ進達してしまいました」とそれぞれ述べた。生涯学習課主査は、「公拵法による届出について、地域整備課から問い合わせの回覧があった。回覧を回しているのでは各課に回っているはずですが」、「私が窓口で受け生涯学習課長A（平成19年度まで生涯学習課長）に相談して、A課長が『買う

ことまではしなくていいんじゃないか』と言うのでスルーしてると思いますが、「調査も何もしてない段階でしたのでどうしますってA課長に聞いて、お金がないから買えないよねってなって・・・『整備計画なし、または意見なし』、として私が出した」と述べた。生涯学習課長Aは、「地域整備課から生涯学習課への問い合わせは記憶にない。土地については、問い合わせはなかったと思います。」「主査が担当していたので、主査がそう言っているのならばそうなのでしょう。私は記憶にない」と述べた。生涯学習課長B（平成18年度まで建設部生活排水課長補佐、平成19年度から生涯学習課長）は「あの当時は（問い合わせは）全くありませんでした。当時は、回覧はなかったというのは事実です。私は見ていない」と述べた。

一方、「小坂城址用地購入」に関する調査特別委員会会議録（第4号平成26年12月22日）において、地域整備課主事は、「個別のこの案件での調べ方は覚えていないが、各都市計画の事業の決定であるとか、各課の事業の計画、そういったところを確認する。課内で協議して決定した」と述べた。担当課以外の誰かに相談をしたかとの質問には「どのように確認したか覚えていない」。同課副主査は、「他の課へ打診するということはあり得ると思います。この件で送ったかどうかは分からない」と述べた。生涯学習課主査は、地域整備課に公拡法による申請が出ていたこの土地について、どのように情報を把握していたか、との質問に「うろ覚えなので、あまり覚えていない。公拡法関係のやつがきていたかというの、ちょっと記憶に定かでない。」と述べた。

また、平成24年第1回牛久市議会定例会において教育部長は、「当時、市の決裁規程において当該届出の決裁権限は建設部長にあり、建設部長が担当者に事実の有無を調査させ、事業計画がないことが確認できたことから、買い取らない旨の通知を牛久市長名で行ったものです」、「当時の決裁文書を見る限りでは、建設部内においてのみ稟議されております。他部署への合議はありませんでした。・・・教育委員会といたしましてはこの土地売買の状況を把握しておらず・・・」と答弁した。

以上のとおり、生涯学習課へ問い合わせをして結論を出したかについて、本委員会での生涯学習課長Bの証言は、当時Bは建設部生活排水課に所属しており、当時の建設部内のことか、あるいは教育委員会の中の伝聞に基づくものであるかと思われる。平成24年第1回牛久市議会定例会での教育部長の証言も、平成18年当時の教育部長（当時は「教育次長」という名称）は別人であるから、教育委員会の部内を調査した結果のことを述べたものかと思われる。あるいは、両者とも部下から地域整備課から問い合わせがあったとの報告がなされていなかったため、上記証言となったとも考

えられる。

地域整備課が生涯学習課等へ問い合わせをしたかについては、以上のとおり証言が分かれたが、担当した地域整備課内のみで協議決定したとしても、あるいは他の課へ問い合わせをして決定したとしても、当時の牛久市事務決裁規程に適っている以上、その手続きに問題があったとは言えない。また、前市長が上記届出が出されたことを知っていて、その結論に影響を与えたという証言もなかった。このことから、「買い取り希望なし」の決定手続きについて不適切な点は見い出されなかった。

(2) 前市長が土地の転売について知ったのはいつか？

これが問題となるのは、法人Aが法人Bへ売却することを前市長がいつ知ったかによっては、法人Aあるいは法人Bからの直接買取りができたのではないか。それにより買い取り金額はもっと低額ですんだのではないかと疑義である。

本委員会での関係者聞き取り調査において、前市長は、「平成18年7月24日(月)の『朝の会』の前日か、2日か、3日前頃、地域整備課長から庁舎北口の階段で『小坂城址が売りに出てますよ。』と聞いた。よって、『朝の会』で指示を出した」、「小坂城址の売却のうわさ」を聞いたというのは「地域整備課長から聞いた。今の話です。」と述べた。

また、平成23年第3回牛久市議会定例会において、前市長は「小坂城址の売買があるみたいだという『うわさ』を聞いた程度で、いつ誰がどこでどういう取引をしているとかそういうことではない。話を聞いた翌日だと思うが『朝の会』で整備計画をちゃんとしなさい」と指示したと答弁した。平成24年第1回牛久市議会定例会で、教育部長は「(前市長が)うわさを聞いたというのは、『朝の会』の前日(23日の日曜日)と言う記憶、うわさを耳にした程度で、特定の人物から聞いたのではない」と答弁した。

いずれの証言も、前市長が本件土地の法人Aから法人Bへの売買を知った時期は、平成18年7月24日(月)の「朝の会」の前日頃となっている。

平成23年第3回牛久市議会定例会において、前市長は、「私は、以前より中世期城跡が消失や荒廃していることに危機感を持っていた。・・・小坂城址の土地が売却されるとのうわさを耳にしたことから、平成18年7月24日の『朝の会』において、整備計画を持つことで民間等の開発に対抗できるのではないかと。また、最悪の場合でも整備計画があればそれをもとに土地を買い取り、文化遺産を保全することもできるのではないかとという指示をした」と答弁している。平成23年第4回牛久市議会定例会で前市長

は、『朝の会』の指示内容は、整備計画を持つことで民間等の開発に対抗できるのではないか。また、最悪の場合でも整備計画があれば、それをもとに土地を買い取り、文化遺産を保全することもできるのではないかということで、早急な用地買収を指示したものではない。」と答弁した。

平成18年7月24日「朝の会」の翌々日の同月26日文化財保護検討委員会の議事録には、「今回市長からの指示で、牛久城、岡見城、小坂城の購入を検討するようになった。」との記載があるが、本委員会での関係者聞き取り調査において、生涯学習課主査は、当該議事録について「買い取りの指示を受けたのではない。将来的にはということ」と述べ、前市長の答弁と同一である。

なお、同議事録には、事務局からの「今回市長からの指示で、牛久城、岡見城、小坂城の購入を検討するようになった」を受けて、文化財保護検討委員の1人から「私も市長から直接話も聞いているので協力したい」との発言があったことが記載されている。本委員会での関係者聞き取り調査において、同委員は、「そのようには言っておりません。『市の方針』と言ったのです。『市の方針』とは、平成8年4月1日発行の牛久市文化財保護計画の牛久市長（当時）大野喜男氏の『はじめに』の文中にある『今後はこの計画書を基本に、計画的かつ着実に文化財保護行政を推進しなければならない』に則ったものです」と書面で回答した。議事録の内容との食い違いについては、生涯学習課主査の証言の後日に同書面の回答がなされたため、調査が不十分となった。

本委員会での関係者聞き取り調査において、前市長は「朝の会」の指示は、『地域整備課長から庁舎北口の階段で、小坂城址が売りに出てますよ』と聞いたことから出したものだ」と述べた。前市長は「公払法も何もないですよ。部長は『朝の会』でそういう話をしたときに、そういう手続きで来ているんですよって話さえ担当部長さんがないんですよ」と公払法による茨城県への「買い取り希望がない」との進達については、聞いてないと述べた。7月24日の「朝の会」の時点では、前市長は「公払法に基づく届があったこと、希望しないと茨城県へ進達したこと、且つ公払法による優先交渉権のことの報告は受けていない」と述べた。「知っていれば優先交渉権を行使した」、「優先交渉権のことを知った時期は、平成19年7月か8月で議会で問題になってからだ」とも述べている。一方、建設部長は、「茨城県へ進達した後と思うが、地域整備課長が前市長に『こういう取引があって買取りがあれば』と報告した」と言っている。前市長は「(7月24日の)『朝の会』の時には公払法による土地有償譲渡の届出について、茨城県へ『買取り希望がない』旨の進達をしたことを知っていた」と述べた。

茨城県への進達について建設部長は、直接前市長には報告をしていないが、前市長が同進達について地域整備課長から聞いて知っていたと認識しており、一方、教育部長は、公拡法による土地有償譲渡届があったことを教育委員会としては知らなかったと証言するから当然として前市長に報告しようがなかったことになる。前市長と建設部長とでは、同進達について前市長へ報告があったかどうかお互いの主張が反するところであるが、伝えたとする地域整備課長からは、本委員会への出席および書面での回答にも協力が得られないため、前市長に対し同進達が報告されたのかどうか判然としない。したがって、前市長が法人Aと公拡法の茨城県への進達を変更して購入の交渉ができる機会があったかどうかも判明しない。

しかしながら、平成18年7月24日頃のこの時期に、前市長が法人Aからの本件土地の売却の話を知っていたとしても、当時牛久市として購入計画を持っていたわけではないことから、公拡法による「買い取り希望がない」旨の進達をした後、それを変更してまで法人Aからの購入の指示をしなかったとしても、その手続きが不適切であるとまで言うことはできない。

なお、法人Aと法人Bが交わした覚書（平成18年7月19日締結）によれば、不動産会社Tの仲介により（公拡法による届出の対象となった）小坂城址土地以外にも2件の土地が不動産売買契約（平成18年7月19日締結）の対象となっており、また、牛久市から公拡法による小坂城址土地買取の申し出があった場合には、「原契約は当然に全て成就せず」と記載されている。すなわち、法人Aから法人Bへの土地譲渡契約は、合計3件の土地の一括譲渡契約（平成23年第3回定例会において、「小坂城址土地は、他の地域の2物件を含めた3物件を一括契約で購入したもので、法人Aが経営危機に陥った際に一括売却により法人Bが取得した物件（法人Aの取引銀行がバルクセールとして不良債権化していた法人Aの資産を売却したものと考えられます。）である」との答弁記載がある。）であり、仮に牛久市が法人Aと小坂城址土地の購入交渉を行っていたとしても、小坂城址土地のみを低額で購入できた可能性は低いと思われる。

法人Bから共有者への転売を前市長が知った時期について、本委員会での関係者聞き取り調査において、前市長は「平成18年8月中旬頃に、共有者のうちの1人が『土取りの許可をくれ』と相談に来た」、「土取りはできない。持っていてもらうしかない。文化財の指定を受けなさい。市としてちゃんと事業ができるような状況になれば、買い取ることも可能でしょう。ただし、不動産鑑定に掛けてその価格でしか買えませんよ」、「本人は、文化財の申請を了解していると教育委員会に伝えた」と述べた。また、平成24年第

1回牛久市議会定例会では、平成18年8月中旬、共有者のうちの1人が「土取りの件で市長に相談をした」と教育部長が答弁している。これらの証言等から前市長は、「本件土地の所有者として共有者を知ったのは平成18年8月中旬頃の相談を受けた時だ」と述べるが、共有者に対し関係者聞き取りのための本委員会への出席を要請し、または書面での回答の協力を求めたが、協力が得られなかったことから、この相談のあった日付が同年の8月中旬であったのかどうかを確認することはできなかった。

この時期に前市長は、将来、状況によっては鑑定価格で買うと言っているが、必ずしも鑑定価格で買う必要はなかったのではないかという疑義が残る。法人Bから共有者が購入した価格と鑑定価格とを比較して、共有者が購入した価格の方が安価なら、共有者の購入価格に近い価格で買うこともできたのではないかという疑義である。

これについては、売買契約は両当事者の合意によって成立するものであるから、仮に売主が購入した金額での再売買を希望しなければ、それを強制する方法がないため、前の売買価格で必ずしも購入することはできない。市が土地を購入する場合、売主との間で売買価格について折り合いが付かない場合は、不動産鑑定を参考に、売買価格を交渉することが一般的と考えられる。

また、平成23年第3回牛久市議会定例会において、前市長は、「一連の土地取引が進む間に、なぜ牛久市が土地購入の交渉をしなかったのかということですが、この段階では、用地交渉を行うにしても整備計画を策定するための測量調査等の実施や財源問題の整理、地元との事業化へ向けた合意形成など、解決しなければならない課題が何一つクリアできておらず、交渉などできる状況ではなかった」と述べている。

一方、本委員会での関係者聞き取り調査において、「事業計画がなくても土地を購入できた」という趣旨の証言もあるが、仮に、過去にそのような実績があったとしても、全ての事案に関し、そのような判断を下すことが常に要求されるとまでは言い難い。

以上のことからすると、前市長が法人Bから本件土地の購入のための交渉の指示等をしなかったことについて、不適切であったとまでは言えない。

(3) 前市長が土地を買うことを決めたのはいつか？

前市長は、「平成18年7月24日『朝の会』における指示は、直ちに小坂城址の土地の購入を指示したものではない。」と述べているが、ではいつ購入を決めたのか。

本委員会での関係者聞き取り調査において、前市長は、「生涯学習課課長Bが来てから（平成19年度から）具体的に動き出したんですよ。牛久城址の買収の予算が浮いちゃったので、国土交通省に返すほかない。そうして自分で交渉したらしいんですよ。結果として、じゃあ、その、小坂城址の方を事業化していいですよと。そちらに予算、それを付け替えますと、いう話になったらしくて、私のところに小坂城址の具体的な事業化ってのは、後になってその出てきたのはね。」と平成19年12月頃に検討が始まったと述べている。

また、平成23年第4回牛久市議会定例会においても、前市長は、「平成18年7月24日の『朝の会』の指示は『整備計画を持つことで民間開発に対抗できるのではないか。最悪でも、整備計画があれば、土地を買取り文化遺産を保全できるのではないか』と指示したもので、早急に用地取得を指示したものではない」と述べている。平成24年第2回牛久市議会定例会で教育部長は、「平成19年12月に地元3行政区からの整備要望書が提出されたことを受け、生涯学習課が事業化の検討を始めたものです」と述べた。いずれも平成19年12月頃に購入が検討されたとの証言である。

一方、今回、本委員会が関係書類等を保有する機関への資料開示依頼を行った結果、生涯学習課のパソコン内に、作成日平成18年11月9日（最終更新日平成21年4月17日）とする同課内で作成されたと思われる電子データの存在が明らかになった。その電子データの内容は上段、中段及び下段に分かれる。電子データの上段の内容は、「平成18年11月7日朝、（前）市長から教育長に電話があった。・・・生涯学習課に（前）市長から電話があった。受け〇〇（記名あり）。小坂城址の用地買収予算をH19年度に計上するように、指示があった。単価は地域整備課長に聞いて計上するように。」というものであり、中段は、「同日11時15分助役と教育委員会と建設部の7名（記名あり）で打合せ。緑を保存するポリシーが市長にある。文化財として購入すれば都市としての緑の保全・・・以下、事業方針と購入する価格、資金の拠出方法などの打合せ事項」、下段には「平成18年11月10日予算締め切り日 60,000,000 で計上。平成18年11月15日（前）市長と・・・打合せ、上限で計上する。17時過ぎ電話で計上取りやめの連絡が・・・あった。」と記録されていた。

本電子データは、その作成者や作成日付がなく、また、その改ざんも容易である等証拠としての脆弱性があると考えられたため、本委員会での関係者聞き取り調査において、その電子データの内容に関する事実について関係者に尋ねた。

本委員会に対し、生涯学習課副参事は、書面による聞き取り調査に対する

書面回答において「電子データは中段の内容は、打合せメモとして会議後に私が作成した。上段、下段は間接的に聞いて作成したと思う。上下段の内容については、確証はない。平成19年度予算が撤回された理由は分からない」と回答した。

また、本委員会での関係者聞き取り調査において、建設部長は、「平成18年7月24日朝の会の指示以降は、本件土地の整備計画等については生涯学習課へ所管が移った。その後の土地のやり取りは、建設部では一切タッチしていない」と述べ、電子データの内容に関しては「土地を買う予算をあげろって・・・全然ないね、記憶が」と述べた。地域整備課副主査は「予算の計上はなかったのではないかと述べた。前市長は「予算化っていうのは分かんないですね」と述べた。本委員会から「教育長ないしは生涯学習課に平成18年11月頃前市長から電話をしたっていうことはありますか。」との問いに対し、前市長は「教育長に、そんなことありっこないです。」と述べ、「または、生涯学習課に電話をしたっていうことはありますか。」との問いに対しても「記憶にないです。」と述べた。一方、生涯学習課課長Aは、「平成18年11月頃、前市長に直接呼ばれて、金額を指示され予算7,000万だったかな、19年度に予算計上するようになって指示されて…」、「その後、助役さんから予算を上げなくて良いです」と言われたと述べた。また、同課主査は、「予算を作った記憶がある。土地の単価は覚えていないが、指示された数字を記載した。その予算は流れたと聞いた。取りやめた理由は聞いたかもしれないが忘れた」と述べた。

以上のとおり、関係者の証言は食い違っており、上記電子データは作成日から最終更新日まで約2年6か月の期間があることも踏まえると、前市長が購入を決定したのは、平成18年11月頃なのか、平成19年12月頃であるのかは明確には認定できない。

仮に、前市長が本件土地の購入のために予算化を決定した時期が、この電子データにある平成18年11月頃であったとしても、その頃には既に本件土地は共有者の所有となっているので、予算化された場合でも共有者から購入することに相違なく、共有者が所有者となる以前に、前市長が購入を決定したとの証言証拠はなかった。

(4) 共有者の土地の購入目的（土取り）と特約条項について

共有者が土取りという購入の目的が得られそうにない本件土地を購入したのは、将来牛久市が購入するとの確約があったのではないかと疑義である。

共有者からは本委員会への出席または書面での回答にも協力が得られないため不明であるが、国土利用計画法に添付の平成18年9月3日売買契約書の特約条項によれば、「小坂城址に指定されていること」、「埋蔵文化財等が発見されても売主に一切の苦情を申し出ないこと」とあり、買主たる共有者は文化財の包蔵地であることを承知で購入したことが分かる。

本委員会での関係者聞き取り調査において、前市長は、平成18年8月中旬に共有者から小坂城址の「土取り」について相談があったとし、その際、『土取りはできない。じゃあ、どうしたら良いかと言うので、持っていてもらうしかない。その上で、いわゆる史跡のあるということは認識されているわけですから、それをちゃんと登録して……。文化財の指定を受けなさい。市としてちゃんと事業ができるような状況になれば、買い取ることも可能でしょう。ただし、不動産鑑定に掛けてその価格でしか買えませんよ』と答え、また、『本人は文化財の申請を了解するって言うてるから。まあ後は頼むよ』と『朝の会』かどこかで教育委員会に伝えた」と述べた。この証言からは、平成18年8月中旬、共有者が前市長に相談した時点では、前市長は相談に来た者が所有者であると認識していたと思われ、また、既に共有者は法人Bから購入する意図を有していたと考えられる。

しかし、証言のとおり共有者が「土取り」の相談に前市長を訪ねるのであれば、当該土地購入の決断をするより前に相談するのが通常かと思われるので、若干、不自然に感ずるところではある。

共有者が前市長に本件土地につき相談した平成18年8月中旬頃においては、共有者と法人B間では売買契約書も作成されていない。それ以前に、法人Bは法人Aへ手付金を支払っただけの状態であり、所有権移転がなされていたわけでもなく所有者とも言い難い。共有者は、いつどのような情報から小坂城址の土地の所有者が法人Bであると知ったのか、また本当に「土取り」の目的で購入しようとしたのか、また、牛久市が共有者に対し、購入を確約したのか等、法人B及び共有者からは本委員会への出席または書面での回答に協力が得られないため解明できなかった。

(5) 共有者について

共有者は前市長の親族ではないか、それ故に前市長は便宜を図ろうとしたのではないかとの見方がある。

本委員会での関係者聞き取り調査において、前市長は、共有者の一人は養子縁組による血縁関係のない従姉妹で、その他の共有者は、当該従姉妹の親族である旨述べた。共有者の代表者とされる人物については、「全く知って

ないわけじゃないんですよ。市長選挙の時に応援に来てたうちの1人なんですね。顔は知っていましたが。・・・選挙のとき世話になってましたから」と述べた。

また、平成23年第3回牛久市議会定例会で前市長は、「7人の代表者は、私の義理の従姉妹の姉の主人です」と答弁している。

確かに、当該従姉妹と前市長とは法律上の親族であるとしても、それ以外の共有者は、法律上は前市長と親族関係にあるとは言えない。しかし、共有者の代表者が前市長の選挙の応援をしていた（本委員会での証言）ことや、同代表者の経営する会社が市の公共事業を請け負っていること（平成23年第4回牛久市議会定例会の議員質問）などから、前市長とは親しい関係者、あるいは前市長の従姉妹を介しての親族であると、一般市民からは外形的にみなされたものと思われる。その上に本件では、民間同士の売買取引価格と牛久市の購入金額に開きがあったことから、前市長が共有者の便宜を図ったのではないかという憶測が生まれたものと思われる。

しかし、地方自治体が特定の土地を必要として購入する場合に、所有者が誰かということで購入の可否を判断することはないであろう。今回の牛久市と共有者との小坂城址の土地取引は、牛久市政治倫理条例やその他の法律に抵触するものではなく、また前市長が共有者に対し便宜を図ったとの関係者の証言もなかった。

2 購入価格の決定の過程について

(1) 購入がなされるまでの手続及び購入額が決定されるまでの手続の概要

①平成18年9月6日、国土利用計画法第23条第1項の規定により、共有者から牛久市（経由）に土地売買等届出書が提出され、同年10月31日、共有者から牛久市教育委員会に市指定有形文化財申請書が提出され、同年11月24日、市指定有形文化財に指定される

②平成19年12月4日、小坂行政区長、小坂団地行政区長、向原行政区長から市長に「小坂城跡保存整備のお願い」が提出される。

③平成21年1月26日、公拓法第5条の規定に基づき、共有者から牛久市に土地買取希望申出書が提出され、同年1月28日、牛久市が茨城県知事に対し、公拓法第5条第1項の申出について、買い取りを希望する意見を付して届出書を送付し、同年2月3日、小坂城址公園整備事業の土地購入について、庁議で審議がなされ、購入が検討され、同年3月4日、不動産

鑑定評価書及び業務完了届出が提出され、購入代金が決定され、同年3月23日、議会で土地取得の議案が可決され、売買契約の本契約がなされ、土地売買契約に伴う登記申請を行い、登記が完了した。

以上の手続自体は、法的には通常の手続の流れであり、不適切な手続は見当たらなかった。

(2) 鑑定評価額及び購入価格の概要

鑑定評価が正式に出されたのが、平成21年3月4日(3,650円/㎡)であるのに、同年1月26日に共有者から牛久市に提出された土地買取希望申出書には希望額が3,300円/㎡と記載され、2月3日の庁議では、3,240円/㎡と検討され、2月25日の市と共有者との売買の仮契約書には3,240円/㎡と記載されていることが不自然ではないかとの指摘がなされている。

本委員会において、改めて上記鑑定評価を行った不動産鑑定士に書面による聞き取り調査を行ったところ、予算編成時期になると価額の相談が自治体からなされることはよくあることで、上記1月26日の価額については、税務署との協議のため、収集した適正な事例により概算で報告し、2月20日頃には、鑑定評価の額は出ていたとの回答であった。

以上の回答は、正式な鑑定依頼契約が同年1月15日であり、概算での回答が出るまでの期間が短すぎるのではないかとの疑問を挟む余地がないわけではないが、全く不可能なこととも言えないことから、正式鑑定がなされる前に、上記のような数字が事前に出ることもあり得るものと判断され、上記手続きに不適切な点は見い出せなかった。

3 土地の価格について

小坂城址土地取得に関する諸問題の中でも、市民が疑問に思う事柄の一つに、「土地の評価方法及び評価額」の問題があると考えられる。地方公共団体が土地を取得する際、その評価額を算出する上で拠り所になるものが「土地評価事務処理要領」であり、本委員会は、小坂城址土地の取得価額(評価額)及びその算出過程が適正であったかどうかを、「土地評価事務処理要領」に基づいて検討を行ってきた。

(1) 取得時に行われた評価の概要

小坂城址土地は登記上11筆に分かれている。この中で不動産鑑定評価

の対象になったのが、小坂町1985-1の1筆である。この土地が評価の対象とされた理由は、宅地見込地として取引対象になりやすいということであった。

この土地を宅地見込地として不動産評価し、標準地に選定し、一定の評価減を行った上で全11筆を均一に評価した。

(2) 検討内容

①市職員に対するヒアリング（第4回：平成28年6月20日）

建設部都市計画課の職員に、通常業務で行っている公共用地の評価手法についてヒアリングを行い、「接道している標準的な整形地を標準地に選定し、鑑定し、その標準地を基に全体を評価する」というのが基本だということを知った。職員は、「小坂城址のような広大な土地を1画地として扱った経験がないため、小坂城址のケースにまで一般的な実務を当てはめてよいかどうかは確信が持てない」としながらも、「1画地として評価してもやむを得ないのではないか」と述べた。

②土地評価事務処理要領の検討（第5回：平成28年8月8日）

「画地」の意義を中心に、土地評価事務処理要領の解釈を行った。

『土地評価事務処理要領』

第1条 土地の正常な取引価格は、次の各号の一に該当する土地（以下「画地」という。）を単位として評価するものとする。ただし、当該土地の形状等から一体的に利用することが困難なものは、一体的な利用が可能な範囲をもつて画地とするものとする。

- 一 一筆の土地（次号に該当するものを除く。）
- 二 所有者及び使用者をそれぞれ同じくし、かつ、同一の用途又は同一の利用目的に供されている一団の土地

牛久市が小坂城址土地を取得した当時、11筆の所有者はすべて同一であった。小坂城址土地取得の際の実務担当者は、接道した1筆の土地を宅地見込地として不動産評価し、標準地に選定し、一定の評価減を行った上で全11筆を均一に評価していることから、土地評価事務処理要領第1条二で規定された「所有者及び使用者をそれぞれ同じくし、かつ、同一の用途又は同一の利用目的に供されている一団の土地」を1単位として評価したものと考えられる。

しかしながら、「公共用地 標準地比準評価法の実務」（大成出版社）に

よると、「一筆の土地であっても、高低差があり、一体としての利用は困難な場合は、区分して評価する」という事例が記載されており、小坂城址土地もこちらの例に該当するのではないかとの意見が委員から出た。

そこで、より実務に精通した第三者の意見も取り入れたほうがよいのではとの結論に達し、外部の専門機関への質問事項及び第三者不動産鑑定士による再評価も検討することになった。

③土地評価に関する質問事項の検討（第6回：平成28年9月30日）

本委員会において土地評価に関する外部の専門機関に対する質問事項の検討を行った。

④第三者不動産鑑定士による再評価の検討（第7回：平成28年11月15日）

土地評価事務処理要領を詳細に検討した結果、委員からは、「小坂城址土地のような広大であり極めて特殊性の高い土地については、標準地を基にする評価方法には向かないのではないか」、「複数の画地として個別評価する必要があるのではないか」という意見があった。そこで、仮にこのような評価を第三者不動産鑑定士に依頼する場合の鑑定に要する時間及びコストを検討することとなった。

⑤第三者不動産鑑定士に対するヒアリング（第9回：平成29年2月13日）

（ア）埋蔵文化財包蔵地における発掘経費について

事業者が埋蔵文化財包蔵地の宅地開発事業を行う場合、通常試掘の調査は地方公共団体が行うとしても、そこで埋蔵文化財が見つかった場合、本格調査は事業者が行うのか、地方公共団体が行うのかという問題が生じる。法律上事業者が行わなければいけないというものではないが、地方公共団体の教育委員会としては、発掘調査をやらなければ工事させないという停止命令ができるため、停止命令を受けたら事業者は工事ができないから、仕方なく発掘費用を事業者が負担しているのが実情であるとの説明があった。

よって、法律上決められていないとしても、事業者が発掘費用を負担しなければならないとすれば、土地の評価額より発掘経費が上回る場合も想定され、（土地の評価額が）マイナス評価になる可能性もある旨の説明があった。

（参考）第三者不動産鑑定士からの説明のとおり、文化庁のホームペ

ージにも以下のような記載がある。

『文化財保護法では、周知の埋蔵文化財包蔵地において土木工事などの開発事業を行う場合には、都道府県・政令指定都市等の教育委員会に事前の届出等を、また新たに遺跡を発見した場合にも届出等を行うよう求めている。出土した遺物（出土品）は所有者が明らかな場合を除き、発見者が所管の警察署長へ提出することになっている。

土木工事等の開発事業の届出等があった場合、都道府県・政令指定都市等の教育委員会はその取り扱い方法を決めることになっている。そして協議の結果、やむをえず遺跡を現状のまま保存できない場合には事前に発掘調査を行って遺跡の記録を残し（記録保存）、その経費については開発事業者に協力を求めている（事業者負担）。』

[文化庁ホームページより引用]

(イ) 取引価格について

基本的に地方公共団体が土地を買収する場合は、買収して文化財として残すという取引動機に関係なく、正常価格を出してその価格で買わなければいけないということになっており、基本的には宅地見込地で評価するという結論になる旨の説明があった。

また、今回は地方公共団体（牛久市）が購入するため、事業者（共所有者）が開発しないでそのまま渡す分には何の費用（発掘経費）もいらない、つまり都市計画法での開発と埋蔵文化財の工事停止命令を考慮する必要が全くない旨の説明があった。

そのため、土地の正常価格から発掘経費を差し引く必要がないことから、土地の正常価格がそのまま取引価格になったものと思われる。

⑥ 第三者不動産鑑定士からの不動産の価格に関する意見書（発行日：平成29年3月13日）

小坂城址土地の不動産鑑定書及び土地評価調書に関し、第三者不動産鑑定士に不動産の価格に関する意見書をいただいた。

(ア) 評価対象標準地の価格判定経緯及び結果について

類似の取引事例の選定件数が4件と少ないものの妥当であり、評価対象標準地の価格判定結果に特段の問題は生じていないとの回答を得た。

(イ) 小坂城址土地を宅地見込地として評価したことについて

文化財としての用途を最有効使用とした経緯に問題はなく、小坂城址土地を宅地見込地として評価したとしても、実際の不動産鑑定

評価に用いられた類似の取引事例の一つにあるように、埋蔵文化財包蔵地から比準した価格との均衡性があることから、整合性において難がないものと認められるとの回答を得た。

(ウ) 標準値の設定について

不動産鑑定評価の対象となった土地は、小坂町1985-1の1筆であるが、小坂城址土地全体の地勢を見た場合、ほぼ中庸の範囲にある標準地であり、選定は妥当と考えられるとの回答を得た。

(エ) 複数の筆の土地を一画地として評価したことについて

土地評価事務処理要領では、所有者を同一とする一団の画地（複数筆）は、一体の画地として評価することが原則である。（標準地は国道沿いであり、小坂城址全体の中には道路に面しない画地もあるが、）道路に面しない無道路地も、全体として国道に接面する画地として評価する。

なお、土地評価調書では、標準地価格を3,610円/㎡（鑑定では3,650円/㎡）と評価し、城址全体につき10%の減価（やや不整形・規模大）を行って、全体の価格を3,240円/㎡と結論づけているものであり、標準地と全体との対比も適正妥当に処理されている。全体を同一単価（3,240円/㎡）で買収した経緯については、上記のとおり全数筆一体画地として評価するのが原則であることから、当該処理要領に照らして適正妥当であるとの回答を得た。

(オ) 土地評価調書について

採用事例が3件と少ないものの、土地評価事務処理要領に準拠して適正に評価されている。標準地と全体との対比において10%の減価を行った個別的要因格差率判断も土地評価比準表に即しており、適正妥当であるとの回答を得た。

4 その他の手続きについて

上記3項目以外の手続きについては、特段の問題はみられなかった。

V 結論

平成18年7月24日「朝の会」における整備計画を持って当たるようにとの前市長の指示に従い執行した、小坂城址公園の整備計画、土地購入及び公園

整備事業までの一連の事務手続自体には、不適切とまで言える点は認められなかったが、その前提となる事項として、前市長が本件土地の転売について知ったのはいつか、本件土地の購入を決めたのはいつか、将来牛久市が本件土地を購入するとの確約があったのかといった疑義について、関係者のすべてに対しての聞き取りができなかったこともあり、すべてが明らかになったとは言い難い。

次に、本件土地の評価についてであるが、「公共用地 標準地比準評価法の実務」（大成出版社）には、「河川・道路・ダム等と多岐にわたる公共事業において、各起業者（国、県、市区町村及び独立行政法人等）間で取得価格の考え方に相違があっては、到底、国民の合意は得られず、混乱が生じるのは必至である。そこで取得価格の考え方を統一することにより、算定の根拠を明確にし、公平で適正な価格を導き出すことが必要とされ、個人の判断に基づく鑑定評価書そのものだけに依存するのは適切とは言えない。（中略）土地評価は難解な理論を駆使するというのではなく、定められた基準等に基づき作業することによって価格が算定され、その算定価格を基に評価額を決定することができるようになっている。」と述べられている。

第三者の不動産鑑定士の説明によると、「土地評価事務処理要領」に係る国土交通省で定めた土地評価の比準表に従って、機械的に自動的に土地の評価額を算出する過程が、地方公共団体が民間から土地を取得する際の土地評価であるとのことであった。

本件土地は、広大であり極めて特殊性の高い土地であると言える。土地買取希望申出書を基に、牛久市が共有者から本件土地を取得する場合には、個別要因を反映した不動産鑑定評価を行うのではなく、公平性を基に規定されたこの「土地評価事務処理要領」に従って価格を算定せざるを得ず、その点からすれば「土地評価事務処理要領」の規定に従った本件土地の評価については、妥当な評価方法により評価されているものであり、仮に別の自治体が算定したとしても同程度の価格が算定されるものと考えられる。

また、本件土地が法人Aから法人Bに譲渡された際の価格、法人Bから共有者に譲渡された際の価格は、民間取引であるため様々な個別要因が反映された価格であることが想定される。さらに、本件土地は文化財埋蔵地であるため、共有者が土地開発をする場合の発掘調査費用の負担も考慮されて、価格が算定されたものと考えられる。

結果的に、本件土地に係る共有者の取得価格と牛久市の取得価格に相当な開きができてしまったわけであるが、この価格は牛久市や前市長が意図して高く設定したものではないと言える。

しかし、親族1人を含めた共有者全員が前市長の親戚関係に当たると市民の側からみられる者であったことは、結果としてみれば市民の疑義を招いた大

きな要因であると言わざるを得ないばかりか、本件土地に係る法人B、共有者の取得価格と牛久市の取得価格に開きができた理由(民間取引と地方公共団体が絡む取引の評価の違い/土地発掘費用の負担)について、市民に正しい説明がなされていなかった。

加えて、2度の売却を経て牛久市が取得した経緯から、「市民の貴重な税金が土地転がしに使われた。」などと疑義をさらに増大させる結果につながった。これらの説明を、土地評価に精通した実務家、例えば、実際に本件土地の不動産鑑定を担当した不動産鑑定士を通じて、きちんと市民に説明ができていれば、疑義に関しては避けられたものと考えることから、前市長は市のトップとして、市民から疑義が生じないように、本件土地の購入手続きに当たっては、市民に十分説明し理解を得てから購入する等、十二分の配慮をすべきであったと思料される。

VI 提言

- ① 土地の公的評価には、一般の土地取引等の指標となる「地価公示価格」、公共事業を進める場合の土地の補償額算定の基本となる「正常な取引価格」、相続税や贈与税に関する土地を評価する際に用いられる「路線価」、固定資産税に関する土地を評価する際に用いられる「固定資産税評価額」がある。それぞれの目的に応じ、実務上は合理的かつ適正な価格算定方法であったとしても、行政における現行制度の運用上は一つの土地につき複数の価格が存在するような状況にあり、さらに実勢価格との乖離が見られる場合も多く、土地の公的評価が市民にとっては非常に分かりにくいものになっているといえる。

そこで、特に大規模な土地取得に関する土地評価に関して、その経過を市議会に報告し、市民にもその詳細をわかりやすく説明できるようにすることが必要である。

- ② 本委員会は、地方自治法100条に規定する調査特別委員会であるいわゆる百条委員会ではないため、強制力がなく調査には限界があり、不十分な調査結果となってしまったきらいがある。

したがって、本事案は、本来であれば、強制力を持って調査できるいわゆる百条委員会において調査がなされ調査結果の公表がなされることが望ましかったと考えられる。

以上

資 料

○牛久市小坂城址土地購入事務処理調査委員会設置条例

平成27年12月22日

条例第32号

(設置)

第1条 本市における小坂城址土地購入に関する事務処理（以下「小坂城址土地購入事務処理」という。）について、調査及び実態把握を行うため、地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第3項の規定に基づき、牛久市小坂城址土地購入事務処理調査委員会（以下「委員会」という。）を置く。

(所掌事務)

第2条 委員会は、市長の諮問に応じ、小坂城址土地購入事務処理の調査及び実態把握を行うものとする。

(組織)

第3条 委員会の委員は、3人とする。

2 委員は、前条に規定する所掌事務に関し、公正な判断をすることができ、かつ、法令又は行政に関して優れた識見を有する者のうちから、市長が委嘱する。

(任期)

第4条 委員の任期は、第2条に規定する所掌事務を終える日までとする。

(会長)

第5条 委員会に会長を置き、委員の互選により選任する。

2 会長は、会務を総理し、委員会を代表する。

(会議)

第6条 委員会の会議は、会長が招集し、会長がその会議の議長となる。

2 委員会は、委員全員の出席がなければ会議を開くことができない。

3 委員会は、必要があると認めるときは、委員以外の者に出席を求め、説明若しくは意見を述べさせ、又は資料の提出を求めることができる。

(守秘義務)

第7条 委員は、職務上知り得た秘密を他に漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

(庶務)

第8条 委員会の庶務は、小坂城址土地購入事務処理調査担当課とする。

(委任)

第9条 この条例に定めるもののほか、委員会の運営に関し必要な事項は、市長が別に定める。

附 則

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(この条例の失効)

2 この条例は、第2条に規定する所掌事務を終えた日に、その効力を失う。

○牛久市情報公開条例（抜粋）

平成16年9月17日

条例第34号

（非公開情報）

第7条 実施機関は、公開請求に係る公文書が、次に掲げる情報（以下「非公開情報」という。）のいずれかに該当すると認めるときは、当該情報を公開しないことができる。

(1) 法令又は条例（以下「法令等」という。）の定めるところにより、公開することができないと認められる情報

(2) 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公開することにより、なお特定の個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 法令等の規定により、又は慣行として公開請求者が知ることができ、若しくは知ることが予定されている情報

イ 氏名その他特定の個人が識別され得る情報の部分を除くことにより、公開しても、この号により保護される個人の利益が害されるおそれがないと認められることとなる部分の情報

ウ 当該個人が公務員等（国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2条第1項に規定する国家公務員（独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条第4項に規定する行政執行法人の役員及び職員を除く。）、独立行政法人等（独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第59号）第2条第1項に規定する独立行政法人等をいう。）の役員及び職員、地方公務員（地方公務員法第2条に規定する地方公務員をいう。）並びに地方独立行政法人（地方独立

行政法人法（平成15年法律第118号）第2条第1項に規定する地方独立行政法人をいう。）の役員及び職員をいう。以下同じ。）である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分（当該公務員等の氏名に係る部分を公開することにより当該個人の権利利益を不当に害するおそれがある場合にあっては、当該部分を除く。）

エ 人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、公開することがより必要であると認められる情報

- (3) 法人その他の団体（国、地方公共団体その他の公共的団体を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、次に掲げるもの。ただし、当該法人等又は当該個人の事業活動によって生じる人の生命、健康、生活又は財産を保護するため公開することが必要であると認められる情報を除く。

ア 公開することにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上又は事業運営上の地位、財産権その他正当な利益を害することが明らかに認められるもの

イ 実施機関からの要請を受けて、公開しないとの条件で任意に提供されたものであつて、法人等又は個人における通例として公開しないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの

- (4) 公開することにより、人の生命、身体、財産又は社会的な地位の保護、犯罪の予防、犯罪の捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがあると認めることができる情報

- (5) 国又は地方公共団体その他の公共的団体（以下「国等」という。）との間における協議、協力等により実施機関が作成し、又は取得した情報であつて、公開することにより、国等との協力関係又は信頼関係が損なわれる

と認めることができる情報

(6) 実施機関及び国等の機関の内部若しくは相互間における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの

(7) 実施機関又は国等の機関が行う事務若しくは事業に関する情報であつて、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの

ア 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ

イ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ

ウ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ

エ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

オ 実施機関又は国等が経営する企業に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ

牛久市審議会等の会議の公開に関する指針

平成16年4月1日
告示第 60 号

1 目的

この指針は、審議会等の会議（以下「会議」という。）を公開することにより、市政に対する市民の参画を促進し、開かれた市政を実現することを目的とする。

2 対象とする審議会等

この指針の対象となる審議会等は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第3項の規定により設置された附属機関（以下「審議会等」という。）をいう。

3 会議の公開の基準等

(1) 会議は、原則として公開するものとする。ただし、次のいずれかに該当する場合、審議会等の長は会議を公開しないことができる。

ア) 法令又は条例（以下「法令等」という。）の規定により会議が非公開とされている場合

イ) 会議において、牛久市情報公開条例（平成16年条例第34号）第7条及び牛久市個人情報保護条例（平成16年条例第32号）第20条に定める情報に該当すると認められる事項について審査、諮問又は調査を行う場合

ウ) 会議を公開することにより、公正かつ円滑な議事運営に著しい支障が生じると認められる場合

(2) 審議会等の長は、(1)により会議を公開しないことと決定したときは、その

理由を審議会等の会議開催の告知（以下「告知書」という。（様式第1号））をもって公表しなければならない。

4 会議の傍聴

会議の傍聴を希望する者は、3(1)の規定により会議が非公開とされた場合を除き、審議会等の認めるところにより、傍聴することができる。

5 会議開催の周知

- (1) 審議会等は、会議を開催するに当たり、当該会議の開催日の7日前までに、会議の開催について公表するものとする。ただし、会議を緊急に開催する必要が生じたときは、この限りでない。
- (2) 会議の開催の事前公表は、告知書をもって情報公開統合窓口への掲示（以下「掲示」という。）及び市ホームページへの掲載（以下「ホームページ掲載」という。）により行うものとする。
- (3) 会議の開催について事前に公表する事項は、次に掲げるものとする。
 - ア) 審議会等の名称
 - イ) 開催の日時
 - ウ) 開催の場所
 - エ) 議題
 - オ) 公開又は非公開の別（非公開のときは、その理由）
 - カ) 傍聴人の定員
 - キ) 会議を所管する課等
 - ク) その他審議会等が必要と認める事項

6 会議の公開

- (1) 審議会等の長は、公開する会議において4に定める傍聴を認める者（以下「傍聴人」という。）の定員について会議を開催するたびに定め、会議の会

場に一定の傍聴席を設けなければならない。

(2) 審議会等の長は、会議に付する資料を傍聴人に提供することができる。

7 傍聴することができない者

次に該当する者は、傍聴することができない。

- (1) 酒気を帯びていると認められる者
- (2) 貼り紙、ビラ、掲示板、プラカード、旗、のぼりの類を携帯している者
- (3) 笛、ラッパ、太鼓その他楽器の類又は拡声器を携帯している者
- (4) その他会議を妨害し、又は人に迷惑を及ぼすなど会議の妨げになると認められる者

8 傍聴人の遵守すべき事項

傍聴人は、会議の傍聴にあたり審議会等の指示に従うとともに、次の事項を守り、静穏に傍聴しなければならない。

- (1) 会議の会場における発言に対して、拍手その他の方法により賛否を表明しないこと。
- (2) 会議の会場において発言しないこと。
- (3) みだりに傍聴席を離れないこと。
- (4) 飲食をしないこと。
- (5) 会議の会場において撮影、録音その他これらに類する行為をしないこと。
ただし、審議会等の長が特別の理由により承認した行為については、この限りでない。
- (6) (1)から(5)までに定めるもののほか、会議の会場の秩序を乱し、又は会議の妨害となるような行為をしないこと。

9 違反に対する措置

審議会等の長は、傍聴人が8に規定する事項に違反するときは、これを制止し、

その命令に従わないときは、退場させることができる。

1 0 会議の結果の公表

- (1) 審議会等は、他に定めのあるものを除き、会議の終了した翌日から14日以内に議事概要を作成するものとする。ただし、3の規定により非公開となった会議又は議題についてはこの限りでない。
- (2) 審議会等は、会議の結果について他に定めのあるもの又は議事概要(以下「議事概要等」という。)を閲覧に供するものとする。

1 1 議事概要

1 0に規定する議事概要等には、原則として、次に掲げる事項を記載するものとする。

- ア) 会議の名称
- イ) 開催日時
- ウ) 開催場所
- エ) 出席した者の氏名
- オ) 議題及び会議の公開又は非公開の別
- カ) 非公開の理由(会議を非公開とした場合)
- キ) 傍聴人の数
- ク) 審議の内容
- ケ) その他審議会等が必要と認める事項

1 2 会議の結果の公表

議事概要等の公表は、情報公開統合窓口における閲覧及びホームページ掲載により行うものとする。

1 3 審議会等一覧及び会議公開の運用状況の公表

市長は、審議会等一覧及び会議公開の運用状況の公表を年度ごとに、次に掲げる事項について、翌年度の6月末日までに掲示、広報紙への掲載及びホームページ掲載により行うものとする。

- (1) 会議の開催数
- (2) 公開した会議の開催数
- (3) 非公開とした会議の開催数
- (4) (1)から(3)までに定めるもののほか、市長が必要と認める事項

1.4 特別の定めがある場合の取扱い

会議の公開について、法令等に特別の定めがあるときは、その定めるところによるものとする。

1.5 委任

この指針の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

附 則（平成16年告示第60号）

この指針は、平成16年4月1日から施行する。

附 則（平成21年告示第164号）

この告示は、公布の日から施行する。

様式第1号

審議会等の会議開催の告知

1 審議会等名		
2 開催日時	年 月 日()	時 分
3 開催場所		
3 議題及び公開・非公開の別		公開・非公開
		公開・非公開
		公開・非公開
		公開・非公開
		公開・非公開
5 非公開の理由		
6 傍聴人の定員	人	
7 傍聴手続に係る特記事項		
8 会議を所管する課等の名称	(電話番号 内線)	
9 備考		