

つくば市職員措置請求書

令和4年3月29日

請求人ら代理人
弁護士 坂本博之

つくば市 監査委員 殿

記

第1 請求の対象者

つくば市長 五十嵐立青
同 会計管理者

第2 監査対象事項

つくば市(当時の市長・市原健一)は、平成26年3月31日、独立行政法人都市再生機構(以下「UR機構」という)から、別紙物件目録記載の土地(以下「本件土地」という)を、総合運動公園用地として、代金額約66億円で買った(但し、所有名義は、つくば市ではなく、つくば市土地開発公社とした[甲1の1~38]。甲5・事業報告書の12pによると、本件土地の登記簿上の合計面積は45万5754.03㎡となっている)。この購入代金は、高額に失する金額であるという批判があった。また、この総合運動公園計画については、平成27年8月2日、その是非を問う住民投票が実施され、有効投票の約80.8%が反対であったことを踏まえ、つくば市は白紙撤回した(甲15)。現職のつくば市長・五十嵐立青は、総合運動公園に反対の立場を取り、この住民投票を実施する運動にも主体的に参加した。この住民投票の後、五十嵐は、平成28年11月13日に実施されたつくば市長選挙に立候補し、総合運動公園計画を白紙撤回に追い込んだこともその実績として訴え、且つ、UR機構との間の売買契約解除等を行って売買代金の取戻しを行うことを公約の一つに掲げ、当選した。しかし、五十嵐は、第1期(平成28年11月17日~令和2年11月16日)の期間中、UR機構

との間で売買代金取戻しの交渉を行うことは全くなかった。第2期(令和2年11月17日～)においてもそのような交渉は全く行われていない。

その一方で、つくば市は、令和3年11月11日、市議会の高エネ研南側未利用地調査特別委員会において、本件土地を民間に一括売却する方針を示した(甲9)。つくば市は、令和4年1月11日、同委員会において、パブリックコメント等の結果を踏まえて、上記の方針を最終決定した旨を説明した(甲11)。

その後、つくば市は、令和4年3月に、一括売却する相手の選択方法について、「公募型プロポーザル方式」を採用することとし、最低売却価格を金68億5073万円、3月10日～6月10日までを公募期間、6月18日をプレゼンテーション実施日、プロポーザル審査結果の公表を6月22日までに行い、買受候補者との契約内容協議を8月10日までに行い、8月22日までに土地売買契約の締結を行う、ということを発表した(甲12)。

しかし、この本件土地を民間業者に対して一括売却するという財産の処分は、以下に述べる通り違法である。従って、この本件土地の売却は、差し止められるべきである。

第3 違法の理由

一 本件土地の所有者について

- 1 既に述べたように、本件土地の所有者は、つくば市土地開発公社となっている(甲1の1～38)。
- 2 つくば市土地開発公社は、「公共用地、公用地等の取得、監理、処分等を行うことにより、地域の秩序ある整備と住民福祉の増進に寄与する」ことを目的として設立された土地開発公社であり、つくば市役所の内部に事務所がある(甲2、4)。つくば市のホームページ上では、同公社は、財務部、財政課のページに記載されている(甲3の1、2)。また、同公社の理事は、副市長2名、市長の外、その他の理事は全てつくば市の幹部職員である(甲2)。

同公社の設立団体は、つくば市であり(甲4・3条)、つくば市が100%出資して設立された法人である。

同公社の決算報告書は、毎年6月に行われる市議会の定例議会に報告されている。令和2年度の決算報告書を見ると、同公社には人件費は発生していないから職員はいないものと考えられる。同公社の職務は、つくば市の職員が遂行しているものと見ることができる。また、同公社の経費として固定資産税は発生していないから、同公社は、本件土地の固定資産税をつくば市に対して支払っていないことが分かる(甲5・事業報告書の10p、予算書の12p)。つくば市は、同公社の所有地を、つくば市の所有地と同視していることが分かる。

- 3 土地開発公社は、「公有地の拡大の推進に関する法律」第3章に基づいて設立される法人である(甲6～8)。

同法によると、土地開発公社は、地方公共団体が、「地域の秩序ある整備を図るために必要な公有地となるべき土地等の取得及び造成その他の管理を行わせるため」に設立することができるものとされており(同法10条1項)、出資することができるのは、地方公共団体に限る、とされている(同法13条1項)。また、「公有地」とは、「地方公共団体の所有する土地を言う」とされている(2条1号)。

- 4 また、本件土地の売却に関して、「高エネ研南側未利用地土地利用方針」を策定して、議会に提示し、説明したのは、土地開発公社ではなく、つくば市であった(甲9～11)。売却方針として公募型プロポーザル方式を採用したのもつくば市であった(甲12)。そして、公募型プロポーザル方式による買受候補者選定を担当する担当部署というのも、土地開発公社ではなく、つくば市都市計画部公有地利活用推進課ということである(甲12・2p)。

- 5 このように、土地開発公社とは、そもそも、地方公共団体の所有地となる公有地等を取得、処分等するために設立される法人であり、現実のつくば市土地開発公社は、つくば市の一部局と言っても過言ではない状況にあるし、同公社の所有地を、つくば市の所有地と同視している。そして、本件土地の売却を推進しているのも、土地開発公社ではなく、つくば市である。

6 従って、つくば市土地開発公社の所有地である本件土地は、つくば市の所有地と同視すべきものであるというべきである。

二 つくば市による本件土地の一括売却方針の決定の

1 既に述べたように、つくば市は、令和3年11月11日、市議会の高エネ研南側未利用地調査特別委員会において、本件土地を民間に一括売却する方針を示した(甲9)。

その内容は、一定の防災拠点(防災備蓄倉庫2400～2600㎡、災害用水源としての深井戸・浅井戸・トイレ・耐震性貯水槽、防災多目的利活用広場4万㎡以上)を設けることを主な条件として、民間事業者に一括して開発を任せる、という内容であった(甲10)。要するに、上記のような一定の防災拠点を作るほかは、本件土地を、公共用地としてではなく、一般の住宅地ないし事業地として開発をさせる、ということである。

2 そして、つくば市は、令和4年1月11日、同委員会において、パブリックコメント等の結果を踏まえて、上記の方針を最終決定した旨を説明した(甲11)。

その後、つくば市は、令和4年3月に、一括売却する相手の選択方法について、「公募型プロポーザル方式」を採用することとし、最低売却価格を金68億5073万円、3月10日～6月10日までを公募期間、6月18日をプレゼンテーション実施日、プロポーザル審査結果の公表を6月22日までに行い、買受候補者との契約内容協議を8月10日までに行い、8月22日までに土地売買契約の締結を行う、ということを発表した(甲12)。

三 当事者

請求人らは、何れも、つくば市内に住所地を有する者である。

四 本件条例の問題点

本件土地の民間業者への売却は、以下に述べるように、違法であり、差し止められるべきである。

1 地方自治法96条1項、「議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」3条違反

(1) 地方自治法96条1項は、地方公共団体の議会の議決を要する事項を列挙しているが、その8号は、「前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分をすること」と規定している。

そして、つくば市には、「議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例」(昭和62年11月30日条例第22号)という条例がある(甲13)。同条例第3条は、「地方自治法第96条第1項第8号の規定により、議会の議決に付さなければならない財産の取得又は処分は、予定価格2,000万円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い(土地については、1件5,000平方メートル以上のものに係るものに限る。)又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払いとする」と規定する。

(2) 本件土地について、つくば市は、総額68億円以上の価格で売り出そうとしているし、本件土地は45万㎡以上の面積がある。従って、本件土地がこの条例第3条に該当することは明らかである。

(3) ところが、つくば市は、「市開発公社から民間への売却になるので議会の議決は必要ない」という見解を取っているようである(甲11・4p・塩田議員の質問に対する議長の答弁)。

(4) しかし、前述の通り、つくば市土地開発公社には、つくば市から独立した実態はない上、本件土地は、つくば市が自らの所有地と同視する扱いをしているし、そもそも本件土地は、つくば市の公共用地とするために買った土地である。従って、本件土地はつくば市の所有地と同視した扱いがなされるべきである。

(5) ところが、本件土地の売却をするにあたり、つくば市は議会の議決を経していない。従って、本件土地の売却は、地方自治法96条1項及びつくば市の上記条例第3条に違反し、違法なものとなる。

2 土地収用法違反

(1) つくば市は、前述のおとり、本件土地を、UR機構から買ったもので

ある。UR機構は、もともと、昭和30年7月25日に設立された日本住宅公団が前身であった。同公団は、昭和56年10月1日、住宅・都市整備公団法により解散し、その業務は住宅・都市整備公団に承継された後、平成11年10月に都市基盤整備公団を経て、さらに地域振興整備公団の地方都市開発整備部門と統合して、平成16年7月、UR機構に移管された。

本件土地は、日本住宅公団の時代に取得されたものであった。

(2) 筑波研究学園都市の計画は、日本住宅公団が関与して作られたが、昭和42年7月に公表された第三次マスタープランが現在の都市計画の基礎となっているものと考えられる。本件土地は、このマスタープランでは、「研究・教育施設地区」に含まれており、この後昭和44年5月にまとめられた第四次マスタープランにも引き継がれている。

日本住宅公団は、筑波研究学園都市の建設用地のために、昭和41年8月時点での目標として1917haを買収する計画であったが、昭和42年12月末までにその約67%しか用地買収が進んでおらず、土地収用法の必要性が唱えられた。そして、その後、土地収用法適用の前提として、建設省が昭和43年8月に都市計画事業決定を行うなどの準備が行われ、筑波研究学園都市の土地利用の基本的な枠組みが定まった。

この後、同公団職員の未買収地の権利者に対する精力的な説得（これは、土地収用法の適用があり得ることを踏まえた説得であったと考えられる）によって、最終的な土地収用法に基づく権利取得裁決の申請件数は39件、面積は12haに止まることとなった。そして、昭和47年2月に土地明渡が完了した（以上、甲14・18～20p）。

このように、本件土地が日本住宅公団によって取得された経緯は、土地収用法の適用を前提とした、強制収用に準じた取得過程によるものであったといえる。また、本件土地の中には、実際に土地収用法に基づく権利取得裁決によって取得された土地も含まれている可能性もある。

(3) 土地収用法2条は、「公共の利益となる事業の用に供するため土地を必要とする場合において、その土地を当該事業の用に供することが土地

の利用上適正且つ合理的であるときは、この法律の定めるところにより、これを収用し、又は使用することができる」と規定する。また同法10条の2第1項は、「起業者は、第26条第1項の規定によつて告示された事業の用に供するため取得した土地については、公共の利益に沿うように適正な管理を行なわなければならない」と規定する。

本件で言えば、昭和43年8月に建設省によつて行われた都市計画事業の決定、その後の告示が、上記土地収用法10条の2第1項の「第26条第1項の規定によつて告示された事業」に該当する。

そして、土地収用法10条は、「起業者、土地所有者又は関係人の変更があつた場合においては、この法律又はこの法律に基く命令の規定によつて従前の起業者、土地所有者又は関係人がした手続その他の行為は、新たに起業者、土地所有者又は関係人となつた者に対しても、その効力を有する」と規定する。

本件土地を日本住宅公団から承継したつくば市は、同公団が有していた義務を承継することになる。

- (4) 従つて、つくば市は、本件土地を、研究・教育施設用地として利用しなければならない。少なくとも、つくば市は、本件土地を、公共の利益に沿うように適正な管理を行う義務がある。
- (5) ところが、本件において、つくば市は、本件土地を民間事業者に一括して売却することを計画しており、本来日本住宅公団が有しており、同市が承継した、研究・教育施設用地として利用する義務に違反している。また、民間事業者に一括売却するということは、本件土地を公共の利益に沿うように管理する義務を放棄して、民間事業者が私的な利益を追求するために本件土地を利用することに手を貸すことになってしまっている。

この点において、つくば市の本件土地の売却計画は、土地収用法に違反する違法性を有している。

3 旧地権者との売買契約違反

- (1) 前記2とも関連するが、旧地権者が日本住宅公団に対して本件土地

を売却した時、本件土地を研究・教育施設用地として使用することを目的としているという契約目的を示され、それは、地域の発展のため、大穂町(昭和48年当時)の発展のため、ひいては日本の発展のためであるという動機の説明を受けた上で、売買契約を承諾する意思表示を行ったものと考えられる。旧地権者は、本件土地が普通のデベロッパーに売却され、何の変哲もない普通の住宅地になることを意図していなかったものと考えられる。つくば市は、この売買契約上、本件土地を、研究・教育施設用地として利用する義務がある。

- (2) ところが、つくば市は、本件土地を、かつての日本住宅公団の説明に反し、且つ旧地権者の意図に反して、普通のデベロッパーに売却し、何の変哲もない普通の住宅地にしてしまおうとしている。
- (3) つくば市が行おうとしている本件土地の売却は、旧地権者との売買契約に違反するものであり許されない。
- (4) また、つくば市が行おうとしている本件土地の売却は、旧地権者との売買契約上、信義則に違反するものであり、許されない。

4 本件土地の売却計画は、官製談合の温床となる

- (1) 本件土地の売却計画は、公募型プロポーザル方式によるものとされている。しかも、この計画において、つくば市は、応募者の中から買受候補者を選定するための「高エネ研南側未利用地の売却に係る公募型プロポーザル候補者選定委員会」を開催するとしているが、その委員については、「学識経験者、法律・経営・不動産等の専門的知見を有する者、都市計画等の専門的知見を有する者、地域のまちづくりに精通する者で構成する」とだけ述べて、その具体的な氏名を公表していない(甲12・18p)。
- (2) しかし、委員の氏名も具体的に明らかにしていないのでは、委員が本当に上記のような専門的知見を有しているのか、地域のまちづくりに精通する者であるのか、従って、その委員の採点が適正であるのか、全く不明になってしまうというほかはない。却って、任命者(具体的には市長)の意図を忖度して採点するような曲学阿世の徒や、任命者の意図

を体して行動していることが明らかな者が、市民の目の届かぬところで選任されてしまうことが十分に可能となる。

- (3) この点、委員の氏名を公表すると、応募者がその者に接触して不正を働く可能性がある、ということが言われることがある。しかし、応募者の接触を受けて意見を定めるような者かどうかは、氏名が明らかになれば、そのような人物かどうか、比較的明確になるし、却って市民の監視の目が働くため、そのようなことが行われることが抑止される可能性の方が高いものと思われる。寧ろ、委員の氏名が公表されないということは、つくば市の担当者(市長も含む)しかその氏名は知らない、ということになるのであり、市民の目の届かないところで、つくば市の担当者と委員とが意を通じ合って、市の担当者ないし市長の意図した業者に落札させる(所謂「官製談合」)を行いやすくなる。
- (4) また、公募型プロポーザル方式というのは、委員の主観によって、言い換えれば、委員の恣意的な採点がなされるということが容易に行われ得る方法である。
- (5) 従って、選定委員の氏名も公表されずに行われる公募型プロポーザル方式の業者選定は、官製談合の温床となる、極めて不正な選定方法であって、許されないものというほかはない。

五 まとめ

- 1 上記の通り、つくば市によって実施されようとしている本件土地の売却計画は、違法である。
- 2 従って、本件土地の売却計画は、差し止められるべきである。