

**土地取得に係る
監視機能強化特別委員会
提 言**

平成31年1月

伊 東 市 議 会

【目 次】

I	はじめに	1
II	提言	2
1	土地取得に係る事務について	2
2	再発防止に資するための事務 及び制度について	7
参考		10

I はじめに

平成30年6月、前市長が土地取得に絡む収賄罪により逮捕・起訴されたことは、極めて遺憾であり、行政に対する市民の信頼が著しく失われたと言っても過言ではない。また、市議会としても、市民の負託により市政に携わる権能及び職責を有することを深く認識し、議員一人一人が職務全うのため邁進することで、行政に対する監視機関としての責任を改めて問い直す必要がある。

このような状況を受け、設置された土地取得に係る監視機能強化特別委員会では、土地取得の状況調査及び制度改正についての調査・研究を目的とし、前市長の在任期間における土地取得10件について検証を行った上で、不祥事の再発防止及び議会の監視機能の強化を図るための方策について協議、検討を重ねてきたところである。

行政当局においても、伊東市土地取得に係る業務見直し検討委員会を設置し、本特別委員会と同様に、再発防止策及び土地取得の透明性の確保に向け研究を行っていることから、二代表制の一翼を担う議会として、公明公正な行政運営の確立の一助となるべく、今般、これまでの本特別委員会の調査及び検討の結果について提言するものである。

本提言の意義について深甚なるご理解をいただき、今後の市政に反映されることで、再発防止及び市民の信頼の確保につながることを期待するところである。

II 提言

1 土地取得に係る事務について

- (1) 土地取得に係る一連の手続や必要な資料等を明確化し、事務処理を体系化した手順書（マニュアル）を作成すること。また、パブリックコメント等の実施やマニュアルの公開を行うことで、マニュアルの信頼性を高めること。

過去の土地取得を検証した結果、庁内での協議記録や相手方との交渉記録が不存在であったり、必要書類の添付が理由なく省略されていたりするなど、検査対象土地ごとに取引の実態が異なっていることが確認された。事務処理の手順において、行うべき手続が明確でなかったことは、事務の適正性について勘案したときに、不正の入り込む余地があったと言わざるを得ない。

したがって、土地取得に係る業務の適正性を確保し、再発を防止する方策の第一歩として、土地を取得するまでに要する手続や資料等を明確にしたマニュアルを作成する必要がある。一連の事務処理を体系化することで、土地取得に係る業務がさまざまな部署において行われても、統一的な基準により手続等を進めることができるようにすることが求められる。

このマニュアルの作成に当たっては、外部の目に触れることのない内規として位置づけてしまうことなく、パブリックコメントの実施やマニュアルの公開を行うことで、その信頼性を高める必要がある。

また、作成後については、各課に配置すること及び市民が閲覧可能な状態にすることで、手続に対する説明責任を果たせるようにすること。

(2) 意思決定過程の協議記録及び交渉記録を必ず作成し、保存すること。

今回の検証で最も重大な問題として認識されたことは、1件の検査対象土地を除き、意思決定過程の協議記録及び交渉記録が存在していなかったことが挙げられる。

これにより、土地取得に向けた利用目的の検討や意思決定の過程が不明である案件が多く、また、交渉内容も詳細が把握できないため、どのように土地取引の話が持ち込まれ、合意形成に至ったのかが明らかでない案件が存在していることから、土地取得に係る一連の手続等において、不明瞭な点があったものと認識する。

よって、行政事務の透明性を確保するため、検証可能な形で記録を作成し、保存する必要がある、さらに、単独で判断が行われることを防止する観点からも記録を残す必要性は高いことから、市長、副市長等が交渉を行う場合であっても、必ず職員が同行し、記録を残すこと。

(3) 相手方との交渉については、単独で行うことのないようにすること。

過去の土地取得を検証した結果、今回の不祥事が発覚した土地及び検証を行った土地取得に多く見られる共通の特徴として、市長が単独で相手方と交渉を行っていた事実がある。交渉が単独で行われたことにより、職員が知り得ない交渉の過程が生じることとなり、その結果、行政事務の一部がブラックボックスとなってしまう。不正が入り込む余地をなくすためにも、交渉は単独で行うことなく、必ず複数で行うこと。

- (4) 土地取得価格については、不動産鑑定評価額や固定資産税評価額を参考とした上で、取得する土地に係る種々の状況を考慮し、客観的算出根拠に基づき、個別の事案として価格形成を行うこと。また、その妥当性を検証すること。**

マンダリンホテル跡地の件については、不動産鑑定評価額等を下回る価格で取得していたにもかかわらず、不正な取引が行われていた事実が発覚した。事務手続や価格が形式的に適正であったとしても、不正は起こり得ることから、不動産鑑定評価額等を下回ることをもって妥当な価格であるとは言い得ない状況にある。

不動産鑑定評価額や固定資産税評価額を参考とすることは、判断基準の一つとして必要なことであるが、その上で取得する土地ごとに個別の事案として捉え、種々の状況を考慮し、客観的算出根拠に基づき価格形成を行う必要があり、また、その妥当性についても改めて検証すること。

- (5) 情報公開請求に対応できるだけの文書を作成し、保存することで、行政事務の透明性を確保すること。**

意思決定過程の協議記録及び交渉記録については、作成が義務づけられていた文書ではなかったとしても、職員が土地取得に係る一連の手続の詳細を把握できていないことを踏まえると、作成する必要があったものと捉えることができる。

情報公開制度を活用することで行政事務の透明性が担保されるという制度趣旨であれば、職員がみずから担当する業務がいずれ情報公開の対象になることを意識した上で、公開請求に対応できるだけの文書を作成し、これを保存することが重要である。

(6) 責任の所在を明確にすることで、原因追求及び再発防止を図ること。

現行の決裁手順によると、決裁権者まで稟議書等に捺印をすることで責任が明確であると言えるのかもしれないが、形式的な書類だけでは、業務内容において具体的にどのような点で瑕疵等が存在したかわからず、責任の範囲が明確であるとは言い得ない。

特に、複数の部署に係る案件など、組織体制により業務を執行する際には、原因究明の過程として、どのような事務において誰が責任を持って当たっているのかを明確にすることで、瑕疵があった箇所を特定することが重要であり、失敗を繰り返すことのないよう再発防止を図るためにも必要な対策である。

(7) 手続の適正性について、所管部署により一次的な評価、判断ができるように、定期的に研修等を行うことで政策法務を初めとした専門知識を身につける、所管部署に法務担当職員を一人は配置するなど、長期的視野に立って職員の養成、配置を行うこと。

公共建設事業を目的として土地を取得する場合、その取得目的に応じた所管部署が事務の執行に当たることとなるが、いずれの部署においても契約の手続等に精通した職員がいるとは限らず、所管部署によるチェック機能が万全とは言えない体制が、瑕疵が発生する原因の一つとなっているものと考えられる。

将来的には、全部署において政策法務担当職員を配置できることが望ましいが、一朝一夕には難しいことから、長期的視野に立って、研修等で職員が専門知識を身につけることにより、所管部署における一次的なチェック機能確立する必要がある。

- (8) 一連の業務手続の適正性について、所管部署とは異なる第三者組織によるチェックを行うことで、重層的なチェック体制を構築すること。**

所管部署における一次的なチェック機能を確立させるとともに、内部的な判断にとどまらず、所管部署以外の部署においてチェックを行うこと、または、第三者機関を設置し、チェックを行うことにより、当事者以外の総合的な評価、判断をすることで、チェック体制を重層化させる必要がある。

2 再発防止に資するための事務及び制度 について

- (1) 土地取得に係る契約締結案件については、道路などを初めとした社会基盤整備に係るものを除き、委員会協議会に事前報告すること。また、報告の際には、土地取得に至るまでの経過が適正であったことを証する事項として、次に掲げる事項をあわせて報告すること。

ア 取得の目的

イ 取得の必要性及び根拠となる計画等

ウ 意思決定過程の協議経過

エ 協議会報告案件となるまでの交渉経過

オ 価格の算出根拠

委員会協議会への事前報告案件として、一定の要件のもとに土地取得に係る契約締結案件を加え、議会が関与する機会を創出することで、監視機能の強化及び行政事務の透明性の確保を図るものである。所管課及び用途に応じ、案件を所轄する委員会協議会への報告事項とする。

(2) 行政事務に係る文書は、原則全て保存すること。また、責任を持って文書として残すことを意識づけること。

土地取得に係る業務のみならず、行政事務全般的に、業務に対して責任を持って文書を残すことを意識づけていくこと。

口頭による指示や報告、復命等があることは、事務の効率上やむを得ないことであるが、その経過やてんまっがわかるよう、事後に文書化して保存するなど、一定程度の範囲で文書の保存について義務化していく必要がある。

(3) マニュアル作成後に説明会などを開催することで、調査により判明した問題点等について、職員の意識の共有を図ること。また、マニュアルに沿って業務が行われるように、さらなるコンプライアンス意識の向上を図ること。

土地を取得するまでに要する手続や資料等を明確にしたマニュアルを作成した後は、説明会などを開催することで、マンダリンホテル跡地の事件の経緯を含め、今回の調査により判明した行政組織上の手続の問題点等について、職員の意識の共有を図ること。

また、今後、マニュアルに沿って業務が行われるよう、その実効性を確保するために、職員のコンプライアンス意識の向上を図る研修等を定期的 to開催すること。

(4) 情報公開制度において、統一的な見解に基づき着実な運用を図れるようにすること。

土地取得業務に係るマニュアルに沿って、手続や記録等の文書は作成され、保存されていくこととなるが、一連の業務の透明性を確保するためには、その記録等が、情報公開の対象となり、制度が十分に活用されるための運用がされなければならない。運用面を整理し、部署ごとに異なる見解となることがないよう、統一的かつ着実な運用をすることを要する。

(5) 再発防止及び業務改善に必要な体制整備を図ること。

所管部署以外によるチェック体制または第三者組織によるチェック体制を構築するためには、組織の体制整備が必要となることから、機構改革や制度新設を含め、必要な整備を図ること。

参考

【委員会の開催状況】

平成30年度

開催時期		主な調査事項等
第1回	6月28日	・正副委員長互選
第2回	7月12日	・検査対象土地の協議 ・当局へ請求する資料の協議
第3回	8月17日	・検査対象土地の検証
第4回	8月22日	・検査対象土地の検証 ・検証の総括
第5回	12月17日	・当局検証結果を踏まえた意見集約
第6回	1月8日	・提言作成に向けた協議
第7回	1月22日	・提言書の決定

土地取得に係る監視機能強化特別委員会 意見集約シート
【当局検証結果：検証シートに対する意見】

【評価する意見……………○】
 【同様の意見……………◇】
 【評価しない又は追加する意見…●】

No.	検査対象土地	土地の購入に至った経緯及び交渉等	取得価格の算定方法	契約に係る事務処理	利用状況及び取得の必要性
1	東海館土地	○ヒアリングにより一定の経緯が明らかとなった。 ◇土地の買取要望を誰が受けたのか、取得の意思決定過程が不明。 ◇市長が地権者と直接交渉していることにより交渉内容が不明。 ●観光課長が対応するも、誰から指示があったかわからないとのこと。指示なく事務処理することはない。ヒアリング等調査が不十分である。	●従前の賃借料分を加味しても実勢価格を下回っているから問題ないとしているが、交渉記録もなく、算定根拠も残っていない中で、実勢価格を下回れば問題ないとしてよいか。	◇伊東市公有財産管理規則に規定する書類の添付がない。(特別な事情の記載なく、評定調書の添付がない。)	◇当局評価のとおり、問題点はな
2	松川藤の広場 隣接地 (旧斎藤ビル跡地)	○書面記録が一部保存されており、ヒアリング等で補足すること、ある程度の経緯が確認できる。 ◇取得の意思決定過程が不明。 ◇市長が行った地権者との直接交渉については内容が不明。	◇土地代を比較すると実勢価格で7割、不動産鑑定評価額で4割高い。 ◇建物撤去費500万円の算定根拠が不明。	◇建物撤去費と土地売買契約が別契約となっていない。	◇当局評価のとおり、問題点はな
3	清掃事務所移 転用地	◇賃貸の相談から売買に移行した経過が不明。 ◇取得の意思決定過程が不明。 ●適地と判断するまでの過程の記録がないので、適地と判断したことに疑いを残す。当時の職員からのヒアリング等で検証すべきであった。 ◇市長の意向として示された金額の根拠が不明。 ●唐突に市長が価格提示を行っていることから、地権者と直接交渉していた可能性がある。	●造成工事費を考慮しても実勢価格の7割以下であり問題ないとしているが、近傍宅地評価を基準としている点の問題。当該土地は山林の傾斜地であり、宅地の評価を適用することが妥当なのか疑問。	◇伊東市公有財産管理規則に規定する書類の添付がない。(特別な事情の記載なく、評定調書の添付がない。)	◇移転整備事業の計画年度の目処は立っていない。 ●適地はほかになく、取得の必要性はあったものとしていているが、協議結果がない中で、民営化計画や清掃事業の合理性を勘案すると、取得の必要性自体に疑問を残す。
4	松川藤の広場 隣接地 (松川藤の広場トイレ裏)	○ヒアリングによって取得に至る経緯及びその概要がわかるようになった。 ●関係した当時の議員にもヒアリングを行えば、より正確に経緯がわかったのではないかと。 ●副市長判断で土地の状況調査をしたとは考えにくい。いつ誰が指示したのか明らかにすべきである。 ◇状況変化により取得の必要性が薄れたと感ずる者がいたのに、市長の判断で取得したことは問題。	●実勢価格より200万円(4.8%)高い金額で購入したことは問題。	◇当局評価のとおり、問題点はな	◇十分な活用がされているとは言えず、土地の位置、形状等を考慮すると取得の必要性が高かったとは言えない。
5	消防庁舎 隣接地	○ヒアリングによって取得に至る経緯及びその概要がわかるようになった。 ●地権者に売却の意向があることを誰が知ったのか不明である。議会答弁からも、市長が地権者と直接交渉をしていた可能性を残す。 ●一定の取得条件を呈したことで合意が得られているが、その条件がどのように影響し、合意に至ったのか不明。土地取用法が適用されたのかも不明。	●路線価による実勢価格であり、適正としているが、取引事例によらなければ実勢価格とは言えない。道路面を除く3面全てが公有地に囲まれており、緊急車両が出入する消防署隣接地において、近隣宅地の路線価をそのまま適用することは疑問である。	◇当局評価のとおり、問題点はな	◇当局評価のとおり、問題点はな

土地取得に係る監視機能強化特別委員会 意見集約シート
【当局検証結果：検証シートに対する意見】

【評価する意見……………○】
【同様の意見……………◇】
【評価しない又は追加する意見……………●】

No.	検査対象土地	土地の購入に至った経緯及び交渉等	取得価格の算定方法	契約に係る事務処理	利用状況及び取得の必要性
6	宇佐美臨海 センター デンス場跡地	◇取得に至る経緯及び交渉等に関して書面記録が残されておらず、その点は問題ない。 ●売却、無償貸与、売却と状況が変遷し一貫性がなく、購入する選択肢しかなかったのか不明。 ●公共施設建設予定地と土地取得との関係性における時間軸が不明。認定こども園の建設構想はもともとあったのか、土地取得後に計画したのか、検証シートから判明しない。	◇当局評価のとおり、問題点はな い。 ●競売物件であったことを考慮すると、路線価や取引実勢価格を適用することが妥当かどうか疑問。 ◇市長から購入価格の指示があったが、算出根拠が不明。 ●市長指示による50万円の値引交渉も根拠が不明であり、No.9と状況が酷似する。	◇当局評価のとおり、問題点はな い。	●コミュニティ活動等により一定の活用がされているが、頻度や活動の詳細が明らかでなく、有効活用とする根拠に乏しい。津波浸水想定区域ゆえに将来利用が難しいとなると、安価に取得できても必要性があったとは言えない。 ◇津波浸水想定区域でも活用できる方法を早急に検討する必要がある。
7	生涯学習 センター 駐車場用地	○ヒアリングによって取得に至る経緯及びその概要がわかるようになった。 ●市長が地権者との直接交渉を行っており内容が不明である。核心部分についても不明なままである。 ●取得に至る経緯がNo.9に酷似する。	●競売物件であったことを考慮すると、路線価や取引実勢価格を適用することが妥当かどうか疑問。 ◇市長から購入価格の指示があったが、算出根拠が不明。 ●市長指示による50万円の値引交渉も根拠が不明であり、No.9と状況が酷似する。	◇当局評価のとおり、問題点はな い。	○取得後は駐車場、現在は健康福祉センター用地の一部として有効利用されている。 ●取得の必要性は高かったとしており、各供用目的における計画性や検討経緯について検証されていない点は問題である。
8	広野保育園 隣接地	○ヒアリングによって取得に至る経緯及びその概要がわかるようになった。 ●誰が土地の取得を指示したのか不明。 ●地権者との合意形成の交渉をいつ誰が行ったのか不明。 ●担当職員が関知しないとなると市長が交渉していた可能性はある。また、ヒアリングを受けた職員が誰から交渉内容聞いたのか不明。	◇当局評価のとおり、問題点はな い。	◇当局評価のとおり、問題点はな い。	◇適切に利用されている。 ●取得の必要性は認められるが、従前、臨時駐車場を借り上げていた経過に鑑みると、送迎時の一時的な駐車場の確保策として土地の取得によらなければならなかったのかという点について十分な検証がされていない。
9	生涯学習施設 建設用地 (マンダリン ホテル跡地)	◇土地購入の決定に至るまで、終始一貫して市長が単独で意思決定を行っている。 ●競売物件の落札業者からの持ち込み案件であり、生涯学習施設建設用地としての協議は事後となっており、調査資料が不十分なまま判断すべきではない。今後、裁判資料に基づき実態を明らかにすべきである。	●1億9,000万円で合意していたと 検査の調書にあることから、不動産鑑定評価額や固定資産税評価額に基づく実勢価格より下回っている。適正であったとは言えない。 ●競売落札価格や取引として妥当な利益率を調査し、地権者とは個別交渉すべきである。	◇当局評価のとおり、問題点はな い。 ●事務処理が適正であることをもって土地取引自体が適正であったとは言えないということを証明している。	●駐車場として一定の活用がされているとしており、不法駐車トラブル等もあり、活用されているとは言えない。 ◇取得の必要性については、当局評価のとおりであり、一定の疑問を持たざるを得ない。
10	本郷公園 隣接地	○ヒアリングによって取得に至る経緯及びその概要がわかるようになった。要望書の確認ができた。	◇当局評価のとおり、問題点はな い。	◇伊東市公有財産管理規則に規定する書類の添付がない。（特別な事情の記載なく、評定調書の添付がない。）	◇当局評価のとおり、問題点はな い。 ○岡区からの要望書も確認ができ、地域要望に沿って公園の拡張を行っていることから、計画性もあったと言える。

土地取得に係る監視機能強化特別委員会 意見集約シート
【当局検証結果：総括表に対する意見①】

【当局評価等において重要とした事項……★】

項目	評価主体	評価・問題点	改善点
土地及び 交渉等につ いて経緯	特別 委員会	・当局評価のとおり	・必要に応じて書面による記録を残す必要があるとされているが、「必要に応じて」ではなく、「原則」全てにおいて残すべきである。 ・ほかは問題ない。
	当局検討委	★書面記録の存在が確認できず、詳細が不明。(9件) ★市長が単独で地権者と交渉を行ったため、職員が交渉内容の詳細を把握できない。(4件) ★土地取得に向けた利用目的の検討や意思決定のプロセスが不明。(6件)	★土地の購入に至った経緯及び交渉については、必要に応じて書面による記録を残す必要がある。 ★原則、職員が交渉を行う必要がある、書面による記録を残す必要がある。(市長、副市長が交渉を行う場合であっても、職員が同席し書面による記録を残す必要がある。) ★土地の利用目的や取得の意思決定等については組織として協議・検討するとともに、経過を書面により残す必要がある。
算 定 方 法 に つ い て	特別 委員会	・当局検討委の指摘のとおりであるが、マンダリンホテル跡地の例のように、不動産鑑定評価が行われていても適正とはいえない難しい取引事例もある。また、当局の言う実勢価格を下回っていることをもって適正としてよいのか疑問が残る。	・当局検討委の指摘に加え、地権者が競売により安価に仕入れた土地を市が購入する場合など、単に不動産鑑定価格や固定資産税評価額を適用するのではなく、購入する土地の状況を考慮し、適正な価格形成を行えるよう個別の事案として考える必要がある。
	当局検討委	★取得価格（土地代金、建物撤去費）の算定根拠に客観性がな い。(4件) ・市場価格（不動産鑑定価格、実勢価格等）を超える価格で取得している。(2件) ・価格決定後に不動産鑑定評価を実施している。(2件) ・土地取得後に必要となる造成工事費を考慮した検討がされていない。(1件)	★取得価格（土地代金、建物撤去費等）については、客観的な算定根拠に基づき算定する必要がある。 ・取得価格が市場価格（不動産鑑定価格、実勢価格等）を超える場合には、より慎重な検討が必要である。 ・取得価格の決定にあたっては、不動産鑑定評価を積極的に活用する必要がある。 ・取得後に造成工事等が見込まれる場合には、取得価格の算定上その費用を考慮する必要がある。

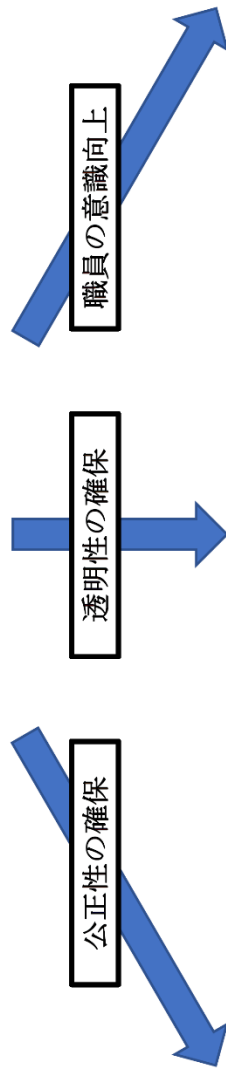
土地取得に係る監視機能強化特別委員会 意見集約シート
【当局検証結果：総括表に対する意見①】

【当局評価等において重要とした事項……★】

項目	評価主体	評価・問題点	改善点
事務処理について	特別委員会	・当局評価のとおり	・特段の理由がなく伊東市公有財産管理規則に定めた添付書類（評定調査）がないことは、事務取扱において、規則遵守意識が希薄なことを意味しており、当局検討委の評価では問題認識が弱い。もっと意識を高める措置を取るべきである。
	当局検討委	・伊東市公有財産管理規則に定められた記載事項及び添付書類が省略されている。（省略の理由が記載されていない。）（3件） ・建物撤去費を別契約とせず、土地の売買契約書上の土地代金に含んでいる。（1件）	・伊東市公有財産管理規則に定められた記載事項及び添付書類を省略する場合には、省略の理由を記載する必要がある。 ・土地代金と建物に係る補償費については、それぞれに契約を行う必要がある。
取得の必要性について	特別委員会	・全土地について一定の取得の必要性を認める評価をしているが、取得目的については、理由を後づけしていると思われるものもあり、一定の活用がされていることで適正な取引であったとは言えない。	・当局検討委の指摘のとおりであるが、必要性について協議・検討をするに当たっては、協議・検討の事実が重要なのではなく、根拠となる構想や計画に基づいて協議・検討をすることが重要であり、「構想や計画に基づいて」協議・検討すべきである。
	当局検討委	・取得目的等に沿った適切な利用が行われている土地は5件。 ・取得目的に沿った利用はされていないが、暫定的に有効活用されている土地は1件。 ・取得目的については、用地取得決定後の社会情勢の変化により実現に至っていないが、暫定的に一定の活用がされている土地は1件。 ・取得目的に沿った利用はされていないが、暫定的に一定の活用がされている土地は1件。 ・取得目的の実現のため造成工事等を行っているが、未利用の状態にある土地は1件。 ・藤の広場周辺の一体利用を進める際には、有効な土地となることが見込まれるが、有効利用されているとは言えない土地は1件。	★土地を取得するにあたっては、必要性について組織として十分な協議、検討が必要である。

今後の対応について

当局検討委	特別委員会
◎土地取得に係る一連の手續や必要な資料等を明確化し、事務処理を体系化した手順書（マニュアル）の作成が必要である。 ・意思決定の透明化を図るための検討組織の設置 ・取得価格の算定に係る評価要領等の策定 など	◎事務処理を体系化したマニュアルの作成が必要であるとしているが、伊東市公有財産管理規則が遵守されていない事例があることも事実であり、マニュアルの作成によって問題が解決するとは言えない。



・責任の所在の明確化 ・手續の適正性について検証する組織を別途設置する必要がある。（マニュアルどおりに事務が行われたかを検査する部署の設置）

・手續の適正性についての検証結果を議会へ報告する義務を課す必要がある。（委員会協議会への報告事項とする等）

・職員の法令等の遵守意識を向上させるための規程を設け、明文化する必要がある。
--

【土地取得に係る監視機能強化特別委員会】

委員長 四 宮 和 彦

副委員長 中 島 弘 道

委員 佐 山 正

委員 山 口 嘉 昭

委員 稲 葉 富士憲

委員 鳥 居 康 子

委員 重 岡 秀 子

委員 杉 本 一 彦

委員 横 沢 勇