

神戸市監査委員	近 谷 衛 一
同	横 山 道 弘
同	土 居 吉 文
同	岡 島 亮 介

監 査 公 表

地方自治法第242条第1項の規定により提出された住民監査請求（平成16年3月29日受理）について、同条第4項の規定に基づき監査を行った結果を同項の規定に基づき公表します。

記

請求人 A他 全4名

第1 請求の要旨

平成16年3月29日に提出された措置請求書及び平成16年5月6日に請求人が行った陳述によると、請求の要旨は次のとおりである。

神戸空港建設事業（以下、「本件事業」という。）は違法かつ不当であり、神戸市長ないし全ての支出手続担当者は、その事業に違法かつ不当な公金支出を行った。神戸市長ないし全ての支出手続担当者は本件事業を続行し、その事業が続行することでもたらされる損害の回復の措置を怠っている。神戸市長は、平成16年度神戸市予算のうち、神戸空港建設関連予算329億円の支出命令を出してはならない。

理由

1 財務会計上の違法

(1) 議会の承認に違反する支出と財政計画の破綻

本件事業の財政計画は、資金の調達を埋立地の売却にほとんど依存しているが、その困難性は、民間に27万円/㎡の価格で分譲する計画にある。バブル崩壊から8年も経た平成10年の財政計画策定時点において、この困難性は容易に知り得たところであり、平成15年計画ベースの土地処分676億円の予定に対し、執行わずか128億円で、外部への分譲はゼロである。

小型航空機機能用地(固定翼)(以下、「固定翼用地」という。)は、飛行場としての設置許可を受けておらず、飛行場として使用できない土地であり、売却の可能性はなく、小型航空機機能用地(回転翼)(以下、「回転翼用地」という。)も、公共ヘリポートとして外部に売れる見込みのない土地である。また、大型機用整備格納庫は国内では全て賃貸であり、航空機サービス機能用地が売れる見込みはない。

これらの結果、資金の調達を行う起債の償還は全く不可能であり、神戸市は当然にこのことを知り得た。

議会で公金支出や起債を行う承認を受けた前提条件である土地の売却ができないということは、議会の承認条件に違反して公金の支出をし、起債を膨らましているのであり、財務会計上の違法行為である。また、地方自治体の債務負担行為の設定は、将来の財政運営上への影響を考慮して、過度の負担を負うことがないようにすべきである。返す見込みがない債務負担行為の設定は、地方財政法第4条第1項の趣旨に反し、神戸市長には本件事業にかかる裁量権の逸脱及び濫用がある。本件事業は地方自治法第242条に規定する財務会計上の行為であり、違法かつ不当である。

(2) 将来の出費増加

神戸空港の航空需要予測は、時間価値を算出していないなど過大な予測であり、神戸空港建設の続行を放置すれば、将来の空港経営に出費増加は確実に生じ、その公金の支出は財務会計上の違法かつ不当な支出である。また、国庫補助金は大幅に削減され、財政計画における302億円獲得の見込みはなく、神戸市の余計な支出となる。

(3) 自治省通知違反

ポートライナー8両編成化のための、鉄軌道車庫用地(7.8ha, 210.6億円)の購入、駅の改造等の費用負担は、赤字を抱えた神戸新交通株式会社には無理であり、神戸市がその債務を負担することになるのは明らかである。その過度の負担は、平成11年5月20日付自治省通知「第3セクターに関する指針」に違反する。

(4) 怠る事実、得べかりし利益の喪失

固定翼用地の誘導路及びエプロンは空港の施設であり、飛行場設置許可をもらえば、空港整備法により国から補助が出る事業であるにもかかわらず、民間に処分すると違法な計画を立てて、飛行場設置許可を取らず、得べかりし補助金122億8,500万円を喪失した。得べかりし利益の喪失は、地方自治法第242条第1項の「財産の管理を怠る事実」にあたり、怠る事実が市長の裁量権の濫用に当たるときは違法になる。

(5) 手続の違法

ア ヘリポート用地(回転翼用地)の違法

ヘリポートは飛行場の一種であり、飛行場設置許可申請が必要であるにもかかわらず申請しておらず、航空法第38条第1項第2項に違反する。また、港湾計画の変更に飛行場として組み入れていないので、港湾法第3条の3に違反する。(埋立免許者)神戸市長は港湾計画と異なる埋立を免許してはならず、公有水面埋立法第4条第1項第3号に違反する。

公有水面埋立法第27条は、所有権の移転を10年間原則として禁じており、処分の相手方は「用途に従い自ら利用すると認められ」なければならず、用地の分譲を受けた事業者が後から設置許可を取ることは港湾法、公有水面埋立法上無理がある。

このような手続が法令に反する回転翼用地建設への公金支出は、裁量権の逸脱及び濫用があり、財務会計上の違法かつ不当な行為である。

イ 固定翼用地の違法

誘導路やエプロンのある固定翼用地は、飛行場用地と申請し、航空法からも空港整備法からも土地の権原を神戸市が所有し、第3種空港に組みこまなければならない用地である。ところが、民間に処分するとの違法な計画を立て、飛行場設置許可も取らず、飛行場用地として港湾計画変更の手続も行わず、飛行場設置許可を得ていないのに飛行場のように記述した偽った埋立願書で埋立許可をもらい、飛行場として使用できない用地にしてしまった。このような手続が法令に反する固定翼用地の埋立地建設への公金の支出は、裁量権の逸脱及び濫用があり、財務会計上の違法かつ不当な行為である。

また、固定翼用地の飛行場用地への用途変更についても、ヘリポート用地について述べたところと同じく無理であり、飛行場用地の権原を申請者に義務づける航空法からも、飛行場としての用途変更は無理である。

ウ 港湾計画策定手続の違法

地元の港湾関係者の意見を聴いていない港湾計画の策定は、港湾法第3条の3に違反する。

(6) 法規の根拠がない違法な公金の支出

公有水面の埋立の免許は、公示された港湾計画に違背してはならず、公示されている港湾計画に入らない神戸空港の固定翼用地、回転翼用地の埋立事業への支出は、法規の根拠がない違法な支出である。

(7) 法令で禁じられている用途・目的のための違法な公金の支出

ア 航空法違反

回転翼用地、固定翼用地の売却は、飛行場の申請者が敷地の権原を有しなければならないとする航空法第39条第1項第5号に反する。

イ 空港整備法違反

空港整備法第9条は、第3種空港において、一般公衆の利用に供する目的で誘導路、エプロンの新設工事を施行する場合には、その工事に要する費用の100分の50を国が負担するとし、同法第13条は、国が補助した工事のため取得した土地その他の物件は、当該空港を設置管理する地方公共団体に帰属するとしている。飛行場設置許可申請をせずに、誘導路やエプロンを民間に売却するのは、同法第13条に違反する。

ウ 公有水面埋立法違反

ビジネスジェットが離発着する用地は飛行場であり、不特定多数が利用する公共の用地である。このような固定翼用地を民間に分譲する計画は、「公共または公共の用に供する土地」を他人に譲渡してはならないという公有水面埋立法第2条第3項第4号に違反する。

(8) 事後の措置による余分な費用

回転翼用地について「直前に設置許可をとる」ならば、環境アセスメントが必要になり、将来の出費を増加させ、違法である。

2 違法性の承継

本件事業は、数々の個別の違法性があり、この違法性は監査請求する財務会計上の違法に承継される。なぜなら、神戸市長の誤った政策が現在の財務会計上回復困難な損害にいたる原因であり、裁量権を濫用し違法である行為を繰り返すことによって、ますます起債を償還する見込みがなくなり、神戸市財政に回復困難な損害を与えているからである。

以下の違法性は、財務会計上の違法に承継される。

(1) 公有水面埋立法、港湾計画違背

公有水面埋立法第4条により、港湾管理者は公示されている港湾計画と異なる埋立は免許できない。港湾計画は、港湾法第3条の2に規定する基本方針や港湾計画の基本的な事項を定める省令に適合することを要するが、本件事業は、海上交通との調整、航空機相互の安全な運航が確保されておらず、港湾内の環境を悪化させるものであり、基本方針や港湾計画の基準にそわず、神戸市長は港湾法に違反する。

(2) 瀬戸内海環境保全特別措置法違反

本件事業により、大阪湾奥部の埋立が行われ、より大規模に生態系が破壊かつ消滅するという環境悪化がもたらされることは明らかであり、瀬戸内海環境保全特別措置法に違反する。

3 神戸空港の必要性

関西に3空港の必要性はない、「費用対効果」の試算がなされておらず有用性の検証がなされていない、防災拠点としての必要性がない、ビジネスジェットの需要予測は不当である、市民が必要と望まない、などの理由により、本件事業の必要性がないのは明らかである。

第2 監査の実施

みなと総局の関係職員から事情を聴取したほか、関係書類について監査を実施した。

第3 監査の結果

請求人の主張する理由について、以下のとおり判断する。

1 理由1の(1)について

請求人は、埋立地は売れる見込みがなく起債の償還は不可能であるにもかかわらず、市長は議会の承認条件に違反して公金を支出し、起債を膨らましており、これは財務会計上の違法行為である、また地方公共団体は過度の負担を負うことがないようにすべきであるにもかかわらず、返済の見込みのない債務負担行為を設定している市長には裁量権の逸脱及び濫用があり、違法かつ不当である、と主張する。

地方公共団体はその財政の健全な運営に努めなければならず、その目的を達成するため必要かつ最小の限度を超えて経費を支出してはならないものとされているが(地方財政法第2条第

1 項, 第 4 条第 1 項), 現行地方自治法制度の下では, いかなる事業を実施し, その事業費にいかなる財源を充てるかは, 地方議会の監視の下, 首長の広範な裁量に委ねられている。本件事業についても, 市長は神戸市会の監視の下, 神戸市の財政事情を勘案しつつ, 広範な裁量権を有しているのであって, 市長の判断が著しく合理性を欠き, 市長に与えられた裁量権を逸脱又は濫用した場合は財務会計上違法な行為となり, 不適切な裁量があった場合には不当な行為となる。そして, これにかかる経費の支出もそれぞれ違法又は不当な行為となる。

神戸空港建設の事業費は, 臨海部土地造成事業, 空港整備事業, 港湾整備事業に区別され, それぞれ新都市整備事業会計(企業会計), 空港整備事業会計(特別会計), 港湾事業会計(企業会計)として収支の明確化を図るとともに, 事業の財源としては, 市税を投入せず, 起債, 土地処分収入, 国庫補助金等を充てている。したがって, 本件事業に市税を投入せず負担を市民に転嫁しないという平成 10 年の市会の決議には反しておらず, また, 財源の年度配分の調整は市長の裁量権の範囲内であり, 当初の財政計画どおりでないことをもって, 市長の判断に裁量権の逸脱若しくは濫用又は不適切な裁量があったとは言えない。

また, 土地売却収入を財源としているのは, 臨海部土地造成事業であるが, 土地処分が財政計画どおり進んでいないとしても, 経済情勢等によって処分時期に変動を生じる可能性があることは当初から予測されたところであって, 事業費の不足については新都市整備事業会計の資金等で一時的に対応している。今後の用地の売却については, 社会経済情勢の変化などの不確定要素が多く, 予測するのは難しい面もあるが, 空港島の用地は都心に近くアクセスに優れた利便性の高い用地であり, 神戸市も事業者の誘致に努力していること, 神戸市が進める「神戸医療産業都市構想」の進展及び, 企業進出に伴う医療関連製品等の輸送需要の増加要因も見込まれることなども考慮すると, 売却の見込みがないとは言い切れない。このような状況で, 事業続行を判断した市長の裁量権の行使については, 逸脱や濫用はなく, また市長の広範な裁量権にかんがみると, 不適切とも言えない。従って, 本件事業には, 違法性不当性は認められない。

なお, 請求人は固定翼用地及び回転翼用地に関しては, 現実的な購入者の有無の問題と併せて, 法的な処分可能性がないことも主張している。これについては, 「(5) 手続の違法」以下と同様の趣旨と認められるので, 後記 4 において併せて述べる。

2 理由 1 の(2)及び(3)について

請求人は, 過大な需要予測や国庫補助金の大幅削減によって神戸市の負担が増加したり, 神戸新交通株式会社がポートライナー 8 両化の際に必要な費用は神戸市が負担することになるなどを理由に, 将来支出の増加があるとして, その違法性不当性を主張している。しかし, 本件事業はまだ事業途上であって, このような支出があるかどうかは不確定であり, 現時点において, 16 年度予算の執行差し止めにつながる, 違法不当な財務会計上の行為が存在するとは認められない。

3 理由 1 の(4)について

空港整備法第 9 条により, 国が費用を負担する空港は, 地方公共団体が設置管理する第 3 種空港である。固定翼用地は, 民間事業者に譲渡する計画であって, 神戸市が設置許可を得ている空港の範囲には含まれておらず, 補助金の対象とはならない。従って得べかりし利益の喪失はなく, 違法性不当性は認められない。

なお、固定翼用地について、飛行場として設置許可を申請することの必要性の有無については、4において述べる。

4 理由1の(5)、(6)、(7)及び(8)について

請求人は、回転翼用地及び固定翼用地にかかる手続等の違法性について繰り返し主張しているが、要約すれば、以下のような内容である。

これらの用地は、誘導路及びエプロン用地を含む飛行場であるから、神戸市が土地の権原を保有し、飛行場の設置許可申請を行わなければならない。それにもかかわらず、民間に分譲する計画を立て、飛行場設置許可申請も行っていない。また、飛行場設置に必要な港湾計画の変更においても、固定翼用地、回転翼用地を飛行場として組み込んでいない。埋立免許は公示された港湾計画に反しており、このような埋立事業のための公金の支出は違法である。(航空法第38条第1項第2号・第39条第1項第5号、空港整備法第13条、港湾法第3条の3、公有水面埋立法第2条第3項第4号・第4条第1項第3号・第27条違反)。

この請求人の主張については、神戸空港建設計画ではこれらの用地は事業者処分の計画であるため、そもそも神戸市が設置管理する飛行場として位置付けておらず、飛行場設置許可の範囲に含めていないものである。

固定翼用地は、小型機の格納庫、スポット及びこれに至る誘導路であるが、飛行場の告示区域外の施設と通路であって、飛行場設置許可を申請する必要はない。用地内の具体的な施設整備は用地を取得した事業者が決定することであって、飛行場設置許可を得ていないこと及び民間に処分することにつき、違法性不当性は認められない。

回転翼用地については、公共ヘリポート設置者(神戸市)及び民間事業者に対して処分する予定であり、事業が具体化した段階で、設置者から飛行場設置許可を申請することになる。回転翼用地に係る環境アセスメントについては、「神戸空港整備事業及び空港関連整備事業等に係る環境影響書」において空港関連施設として環境評価等の対象とし、併せて影響の調査検討を行っており、港湾計画変更及び公有水面埋立に係る環境アセスメントも実施済みであるから、余分の費用がかかり違法であるという請求人の主張は理由がない。

また、港湾計画の変更に関しては、これらの用地は交通機能用地として組み入れられており、その内訳として回転翼及び固定翼を含む小型航空機機能用地として位置付けられている。埋立免許もこの港湾計画に沿って取得しており、違法性不当性はない。

なお、請求人は港湾計画の策定において地元関係者の意見を聴いておらず、違法であると主張するが、海上交通との調整を検討した「神戸空港航行安全委員会」の業務は、神戸海難防止研究会に委託しており、また神戸港港湾審議会にも地元港湾関係者が委員として参加しており、請求人の主張は理由がない。

以上、請求人の主張する理由1の(5)から(8)において、違法性不当性は認められない。

5 理由2について

請求人は、本件事業は、港湾法第3条の2に定める港湾及び開発保全航路の開発に関する基本方針や同法第3条の3第2項に定める省令で定める港湾計画の基本的事項に関する基準に沿わない違法性、瀬戸内海環境保全特別措置法に反して、大規模な環境悪化をもたらす違法性があり、これらの違法性は財務会計行為の違法性に承継されると主張する。具体的には、神戸空港において船舶や航空機の運航における安全性は確保されず、港湾内や瀬戸内海の良好

な環境が脅かされ、上記の法令に違反するという主張であると解される。

これらの点については、これまでの空港予算差止めに係る住民監査請求において主張されてきた事項であり、以下の理由により、すでに違法性は認められないと判断されているところである。

神戸空港については、航空機の航行上安全面等に問題がないと認められ、旧運輸大臣から飛行場設置許可を得ており、違法性はない。

神戸空港の設置に伴う海上交通及び港湾機能との調整については、専門的な検討結果を踏まえ、神戸港における海上交通の安全を所管する神戸港長より、空港島の安全確保については支障ないとの同意を得たうえで、港湾審議会で神戸港港湾計画への空港島の組み入れが承認されたものであり、違法性はない。

神戸空港計画にかかる環境影響評価については、適正な手続により実施されており、その予測手法や予測結果の評価等に関しては、神戸市環境影響評価審査会で適正な調査審議がなされており、違法性はない。

瀬戸内海環境保全特別措置法は一定の要件を満たす埋立については認めており、空港島の土地利用計画については旧環境庁の意見を踏まえた旧運輸省の審査を得たうえで、港湾計画の変更及び公有水面埋立免許の取得に至ったものであり、違法性はない。

なお、違法性の承継については、住民監査請求は地方自治体の事務全般を監督するための制度ではなく、地方公共団体の財務行政に関わる非違行為を予防又は是正するための制度であって、先行行為（非財務会計行為）の違法性が後行行為（財務会計行為）に承継されるのは、先行行為が著しく合理性を欠き、そのために予算執行の適正確保の見地から看過し得ない違法が存する場合に限られる。

本件については、先行行為に違法性が認められないので、違法性の承継は生じない。

6 理由3について

神戸空港の必要性に関しては、違法性不当性が具体的に主張されておらず、請求の理由として認められない。

第4 結論

以上のとおり、請求人の主張にはいずれも理由がなく、本件事業に関連する平成16年度予算の支出差止めについては、措置の必要を認めない。