

監 査 公 表 第 5 号
平成17年5月27日

神戸市監査委員	近 谷 衛 一
同	横 山 道 弘
同	藤 原 武 光
同	佐 伯 育 三

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17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ほか全5名

第1 請求の要旨

平成17年3月29日に提出された住民監査請求書によると、請求の要旨は次のとおりである。

神戸市長及び神戸市収入役は、平成17年度神戸空港関連予算250億1,800万円の支出命令を出してはならない、及び支出命令を実行してはならない。なお支出されたものは市長及び収入役がこれを市に補填すべきである。

理 由

- 1 神戸空港建設財政計画（以下「財政計画」という）の破綻と誤った情報に基づく議会の同意を根拠とした神戸空港建設事業（以下「本件事業」という）の推進
財政計画では建設費のうち、そのほとんどを埋立地の売却収入に頼っており、残りを国庫補助、空港の着陸料収入、他会計からの借入れや港湾収入に頼っている。しかし、これらの収入の見通しが成り立たないものであることは、財政計画策定当初から容易に察せられたものであり、とりわけ埋立地の売却困難性は土地神話のバブル崩壊から8年も経た平成10年の財政計画策定時点において、その困難性を容易に知り得た。平成15年度までの計画ベースの土地処分予定676億円のうち執行されたのは128億円で、これは神戸市による購入で、外部への分譲はゼロである。

市長は大規模な事業を試みるかどうかは、十分な予測の下に、適切なりスクマネジメントを行って、その情報を議会と市民に提供した上で判断しなければならないが、誤った情報に基づく議会の同意を根拠に、破綻が確実な本件事業を推進するのは、市長の裁量権の範囲を超えるものである。

- 2 議会の同意を得る際に正しい情報提供をしていない
8割赤字の地方空港があることについて調査せず、議会に報告をしていない、2分の1の着陸料収入では起債償還は不可能である、土地の譲渡代金で起債を償還するとしながら民間企業からの購入の申出が1社もない、土地売却により起債を償還するといいいながら賃貸の可能性について言及している、新都市整備事業会計から一時的に借りるというが、新都市整備事業会計自体が破綻している、第2回目の航空需要予測は作為的であり、公共事業の再評価である費用対効果分析も甘く楽観的である。

- 3 固定翼用地は飛行場設置許可をとっていない違法な土地である

神戸空港の空港島埋立地には、飛行場であるのに飛行場としての設置許可申請がなされていない違法な固定翼用地がある。その使い道がない用地の埋め立てに無駄

な公金がつぎこまれた。

4 港湾計画策定手続きの違法性

港湾計画の策定にあたり、地元の港湾関係者の意見を聞いていない神戸市は、港湾法第3条の3第2項及び第3項に違反する。よって港湾計画策定手続きに違法がある。

5 違法性の承継

本件事業は、航空機の離発着と船舶の運航の安全確保がなされておらず、港湾法第3条の2に規定する基本方針や計画基準に適合せず、港湾計画に違背している。この本件事業の違法性は財務会計上の行為の違法性に承継される。

6 神戸空港の必要性

関西に3空港の必要性はない、防災拠点としての必要性がない。

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及び2について

請求人は、本件事業が収入の見通しが成り立たないものであることは、財政計画策定当初から容易に察せられたものであり、誤った情報に基づく議会の同意を根拠に、破綻が確実な本件事業を推進するのは、市長の裁量権の範囲を超えるものとして、誤った情報提供として6件の例示をしている。

誤った情報提供をしているとの主張については、議会には予算決算等の審議を通じて、列挙されている事例に関して適宜説明は行われており、つまるところ破綻が確実な本件事業を推進するのは、市長の裁量権の範囲を超えるものであるとの、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ところと同様の趣旨である。

この点については、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以下のとおり判断を示しているところである。

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ない、その目的を達成するため必要かつ最少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。

神戸空港の建設事業費は、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り、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。

ところで、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いえない。

土地売却収入を財源としているものは、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、空港島の完成も近づき企業の引き合いも増えてきていること、神戸市も事業者の誘致に努力してい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、不適切ともいえない。従って、本件事業には、違法性不当性は認められない。

2 理由3、4、5及び6について

これらの点についても、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。

(1) 理由3について

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。

(2) 理由4について

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。

(3) 理由5について

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もの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。

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。

(4) 理由6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、神戸空港事業に関連する平成17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。