

令和3年（2021年）3月30日

（省略） 様

（省略） 様

横須賀市監査委員 川 瀬 富士子

同 丸 山 邦 彦

同 西 郷 宗 範

同 嘉 山 淳 平

横須賀市職員措置請求に係る監査結果について（通知）

地方自治法第242条第1項の規定に基づき令和3年2月5日付けで提出された横須賀市職員措置請求について、同条第5項の規定に基づき監査を行ったのでその結果を次のとおり通知する。

第1 措置請求

1 請求人

（省略）

- 2 措置請求の内容（原文のまま。ただし、請求の内容に影響のない範囲で一部に必要な字句修正を行った。また、「A委員」は原文では実名で記載されている。）

横須賀市職員措置請求書

横須賀市監査委員 殿

令和3年2月5日

第1 請求の要旨

1 対象となる財務会計上の行為

①横須賀市は、令和2年9月17日、新港ふ頭の一部を港湾施設用地に用途変更したが、かかる行為は2で述べるとおり違法な財産管理行為である。

②横須賀市は、令和2年9月17日、東京九州フェリー株式会社との間で、

貸付地：横須賀市新港町1番1の一部、11番の一部 2筆 計3,085.91㎡

貸付期間：令和2年（2020年）9月18日から令和3年（2021年）5月31日

契約方法：地方自治法第238条の4第2項第1号に基づく行政財産の貸付

用途：フェリーターミナル及び付帯設備の建設

貸付料：月額661,002円

とする土地賃貸借契約を締結したが（甲1）、当該賃貸借契約は2で述べるとおり違法である。

また、土地賃貸借契約が違法であるにも拘わらず、横須賀市は契約を解除し、建築中のフェリーターミナルの撤去を請求しておらず、違法に財産の管理を怠っている。

③横須賀市は、フェリーターミナルに係るインフラ整備を計画し、令和2年9月17日、横須賀市議会において当該インフラ整備費約1億3000万円を盛り込んだ補正予算案が可決された（甲2）。

かかる補正予算の支出命令は2で述べるとおり違法な公金支出である。

また、既に支出命令がなされている場合、横須賀市長は横須賀市に対し損害賠償責任を負うが、横須賀市が当該損害賠償請求権を行使していなければ、横須賀市は違法に財産の管理を怠っていることとなる。

2 行為が違法である理由

(1) 港湾法の定めについて

港湾法上、重要港湾の港湾管理者は、港湾の開発、利用及び保全並びに隣接する地域の保全に関する政令で定める事項に関する計画（以下、「港湾計画」という。）を定めなければならない（港湾法3条の3第1項）、重要港湾たる横須賀港の港湾管理者である横須賀市は、港湾法によって港湾計画を定めることが義務付けられている。

そして、「政令で定める事項」には、

- i) 港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全の方針
- ii) 港湾の取扱貨物量、船舶乗降旅客数その他の能力に関する事項
- iii) 港湾の能力に応ずる水域施設、係留施設その他の港湾施設の規模及び配置に関する事項
- iv) 港湾の環境の整備及び保全に関する事項
- v) 港湾の効率的な運営に関する事項
- vi) その他港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全に関する重要事項

がある（港湾法施行令1条の4各号）。

また、港湾計画の策定または変更にあたり、港湾管理者は、(i) 地方港湾審議会の意見を聴取し、(ii) 当該港湾計画を国土交通大臣に提出し、(iii) 国土交通大臣は交通政策審議会に当該計画につき諮問しなければならない等の厳格な手順が法定されている（港湾法3条の3第3項以下）。

(2) 1①～③に係る行為が違法又は不当であること

以上のとおり、港湾の開発、利用等については港湾法に基づく港湾計画によって港湾管理者の裁量が制限されており、横須賀市の裁量もまた港湾法に基づく港湾計画に制限されている。したがって、港湾管理者である横須賀市は、港湾計画に沿って港湾を利用しなければならず、港湾計画の変更を経ず、港湾計画が想定していない方法で港湾を利用する場合、かかる利用は港湾法に反し違法となる。

現在、横須賀市新港ふ頭において、横須賀～北九州間のフェリー開業に向けた準備が進められているが、当該フェリー計画は港湾計画上全く想定されておらず、したがって当該計画を前提とする用途変更は港湾法に反し違法であり（１①）、フェリーターミナル及び付帯設備の建設を目的として横須賀市と東京九州フェリー株式会社の間で締結された土地賃貸借契約も、港湾法に反し違法である（１②）。

更に、フェリーターミナルに係るインフラ整備のための公金支出も、港湾法に反し違法である（１③）。

（３）久里浜～大分間のフェリー就航の際には港湾計画が変更されていること

久里浜～大分間のフェリー就航が検討されていた平成１３年１１月には、港湾計画が一部変更されており、例えば港湾計画書において「港湾の取扱貨物量、船舶乗降旅客数その他の能力に関する事項」（港湾法施行令１条の４第２号）に関し、目標年次における取扱貨物量が変更され（甲３の２頁）、港湾計画資料（甲４）において「港湾の環境の整備及び保全に関する事項」（港湾法施行令１条の４第４号）に関し、フェリー利用車両の増加に伴う環境への影響が検討されている（甲４の１５頁）。

フェリーがその大きさから久里浜港に接岸できず、新港を利用することとなったという経緯から（甲５）、今般の横須賀～北九州間フェリーの事業規模は久里浜～大分間のフェリーに比べても大きいことは明らかであるところ、久里浜～大分間のフェリー就航に際し、平成１３年１１月に港湾計画が一部変更されているにも拘わらず、横須賀～北九州間のフェリー計画について現在の横須賀港港湾計画上全く想定されていないことは、港湾施設用地への用途変更が港湾法に反し違法であること、横須賀市と東京九州フェリー株式会社との間で締結された土地賃貸借契約が港湾法に反し違

法であること、フェリーターミナルに係るインフラ整備のための公金支出も港湾法に反し違法であることを示している。

(4) 横須賀市みなと振興部長も港湾計画の変更が必要であるとの認識を示していたこと

令和元年11月1日に開催された横須賀港長期構想検討委員会の中で、横須賀市みなと振興部長である服部順一氏は、「先ほどのA委員からのご意見に対しまして、港運協会として既存の自動車の運搬、あるいはマグロという既存の事業に対して、フェリーに反対というようなお話をいただいたんですけども、確かに10月17日ですか、港運協会さんから口頭で反対の表明というのを私が受けました。私としては、この長期構想、あるいは港湾計画の改定の中で、またもんでいきたいなというのが一つ」と、発言した(甲6)。かかる発言は、本来は横須賀～北九州間のフェリー計画を港湾計画に位置付けなければならないとの認識を横須賀市みなと振興部長が示したものに他ならない。

3 結論

よって、地方自治法第242条1項の規定に基づき、監査委員は、横須賀市長等に対し、1①～③の各財産管理行為に関し、必要な措置を講じるよう勧告することを求める。

必要な措置として、具体的には、

(1①について) 用途変更行為を取り消すこと

(1②について) 東京九州フェリー株式会社との土地賃貸借契約を土地賃貸借契約書第12条(6)に基づき解除し、建築中のフェリーターミナルの撤去を請求すること

(1③について) 違法な公金の支出を停止し、既に公金を支出した場合には横須賀市長に対する損害賠償請求権を行使することが想定される。

第2 請求者

(省略)

別紙 事実証明書

- 甲 1 令和 2 年 9 月 1 7 日付土地賃貸借契約書
- 甲 2 令和 2 年 9 月 1 8 日朝日新聞記事
- 甲 3 横須賀港港湾計画書 一部変更 平成 1 3 年 1 1 月
- 甲 4 横須賀港港湾計画資料 一部変更 平成 1 3 年 1 1 月
- 甲 5 横須賀市長記者会見「2018年12月18日」
- 甲 6 横須賀港長期構想検討委員会（第1回委員・幹事合同委員会）議事録（抄）
- 甲 7 陳述書（氏名省略）

以上

第2 要件審査及び請求の受理

令和3年2月12日に要件審査を行い、地方自治法第242条第1項及び第2項に規定する要件を具備しているものと認め、これを受理した。

第3 監査の実施

1 監査対象事項

- (1) 横須賀市職員措置請求書（以下「請求書」という。）の「第1 請求の要旨 1 対象となる財務会計上の行為 ①」に関して、新港ふ頭の一部（横須賀市新港町1番1の一部及び同町11番の一部をいう。以下同じ。）を港湾施設用地に用途変更したことが違法な財産管理行為であるかについて（以下「第1 請求」という。）
- (2) 請求書の「第1 請求の要旨 1 対象となる財務会計上の行為 ②」に関して、新港ふ頭の一部の土地について横須賀市と東京九州フェリー株式会社との間で締結された土地賃貸借契約は違法であるか、また、建設中のフェリーターミナルの撤去を請求しないことが財産の管理を怠っているかについて（以下「第2 請求」という。）
- (3) 請求書の「第1 請求の要旨 1 対象となる財務会計上の行為 ③」に関して、フェリーターミナルに係るインフラ整備費の支出は違法な公金支出であるかについて（以下「第3 請求」という。）

なお、請求書の「第1 請求の要旨 1 対象となる財務会計上の行為 ③」に記載の「フェリーターミナルに係るインフラ整備費約1億3,000万円を盛り込んだ補正予算」とは、請求書の記載からは何を対象とするか判然としなかったが、請求人が提出した「事実証明書 甲2」の記載からフェリーターミナルに係るインフラ整備費の支出命令を対象とした。

2 監査対象部

みなと振興部

3 請求人の証拠の提出及び陳述

令和3年3月2日、地方自治法第242条第7項の規定に基づき、請求人が陳述を行った。また、請求人から事実証明の追加提出があった。

4 監査の方法

本件監査は、関係書類の調査、監査対象部に対する聞き取り調査、現地調査等を実施した。

第4 監査の結果

1 事実関係

(1) 本件に係る法令の規定

横須賀港については、港湾法第2条第1項及び第33条第1項の規定により、横須賀市が港湾管理者とされている。港湾管理者は、港湾法第3条の3第1項の規定により、重要港湾の港湾管理者は、港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全に関する政令で定める事項に関する計画（以下「港湾計画」という。）を定めなければならないとされており、港湾法施行令第1条の4第1号では、港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全の方針、同条第2号では、港湾の取扱貨物量、船舶乗降旅客数その他の能力に関する事項、同条第3号では、港湾の能力に応ずる水域施設、係留施設その他の港湾施設の規模及び配置に関する事項、同条第4号では、港湾の環境の整備及び保全に関する事項、同条第5号では、港湾の効率的な運営に関する事項、同条第6号では、その他港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全に関する重要事項と規定している。

港湾法第3条の3第3項では、重要港湾の港湾管理者は、港湾計画を定め、又は変更しようとするときは、地方港湾審議会の意見を聴かななければならないとされており、同条第4項では、重要港湾の港湾管理者は、港湾計画を定め、又は変更したとき（国土交通省令で定める軽易な変更をしたときを除く。）は、遅滞なく、当該港湾計画を国土交通大臣に提出しなければならないと規定している。

(2) 本件各請求に係る事実経過の概要

ア 新港ふ頭における港湾施設の一部の用途変更

令和2年9月1日に、新港地区利活用検討プロジェクト会議により、フェリーターミナルの整備を進めるため、新港ふ頭の港湾施設の一部の用途変更の方針が定められた。

同年9月11日に、新港臨港道路の延長の変更、新港荷さばき地の面積の変更及び新港港湾施設用地の新設に関して、港湾施設の概要について中一部改正が告示された（令和2年横須賀市告示第164号）。

イ 土地賃貸借契約の締結

令和2年9月16日に、東京九州フェリー株式会社から、フェリーターミナル及び付帯設備の建設のため、横須賀市新港町1番1の一部及

び同町11番の一部に係る公有財産貸付申請書が市長あてに提出された。使用期間は、令和2年9月18日から令和3年5月31日までであり、貸付料は、5,574,450円である。同日に、横須賀市新港町1番1の一部及び同町11番の一部の土地をフェリーターミナル施設等整備のための敷地として使用するものとして、横須賀市と東京九州フェリー株式会社との間で土地賃貸借契約を締結することについて、みなと振興部長による決裁が行われた。

令和2年9月17日に、同契約が締結された。使用期間は、令和2年9月18日から令和3年5月31日までであり、貸付料は、令和2年9月18日から令和3年3月31日までは、4,252,446円であり、令和3年4月1日以降の貸付料は、貸付料算定の基礎となる公有財産台帳価額改定に併せて横須賀市から東京九州フェリー株式会社に通知することとしている。

令和2年9月24日に、東京九州フェリー株式会社によりフェリーターミナル工事が着手された。

同年11月27日に、貸付料として市は4,252,446円の収入を確認した。

ウ フェリーターミナルに係るインフラ整備費の支出

令和2年9月定例議会に、フェリーターミナルに係るインフラ整備費増額を含む令和2年度横須賀市一般会計補正予算（第6号）（以下「補正予算」という。）が上程された。同年9月3日に市議会の所管常任委員会において、横須賀港と北九州港を結ぶ新規フェリー航路の就航に向け、フェリー事業者が建設するターミナル工事に併せて、新港ふ頭内のインフラ（水道、下水道、電気）整備を行うため工事負担金の増額についての説明がされた。

同年9月17日に、補正予算が市議会で可決された。

同年10月23日に、横須賀新港ふ頭内のインフラ施設整備工事に関する協定書の締結について、みなと振興部長による決裁が行われ、同年11月13日に、横須賀市と東京九州フェリー株式会社との間で、横須賀新港ふ頭内のインフラ施設整備工事に関する協定書が締結された。工事の施工期限は、令和3年3月31日までであり、工事費は、総額124,762,000円である。

令和3年1月26日に、横須賀新港ふ頭内インフラ整備工事に係る負担金の支出について、予算執行伺が起案され、みなと振興部長による

決裁が行われた。同日、東京九州フェリー株式会社から前払いとして、市長あての請求書が提出され、同日、みなと振興部港湾整備課長が支出負担行為兼支出命令に係る決裁を行った。

同年 2 月 8 日に、前払金として、44,900,000円が支出された。

2 監査対象部からの請求人の主張に関連した説明

(1) 請求書における 1 に係る請求人の主張に対する見解について

はじめに、フェリー就航の概要について次のとおりお示しします。

『 フェリー就航の概要

(1) フェリー航路

○令和 3 年（2021 年）7 月就航予定

○横須賀港（新港地区）－北九州港（新門司地区）

20:45 入港 21:00 入港

23:45 出港 24:00 出港

○事業主 東京九州フェリー（株）

○週 6 便（日曜日は運休）

○使用船舶 2 隻「はまゆう」「それいゆ」

全 長 222.5m

総トン数 15,400 トン

航海速力 28.3 ノット（時速 52km）

積載台数 トラック 154 台、乗用車 30 台

旅客定員 268 名

喫 水 7.2m

(2) 新港地区における変更点

○外貿（外国貿易）用のエリア、内貿（国内貿易）用のエリア、共用エリア（時間帯によって外貿、内貿を切替）の設定

○フェリー事業者によるフェリーターミナル、人・車用乗降施設の整備

○船舶の安全確保のための SOLAS 条約（海上における人命の安全のための国際条約）に対応した設備（フェンス、門扉など）の整備

○インフラ設備（船舶に水を補給するための設備、下水、電気、照明など）の整備

○係留用設備（船舶と岸壁との間のクッション材である受衝板付き防舷材、ロープ等を使って船舶を岸壁につなぎとめるための係船柱）の整備

- フェリー用の用地として、荷さばき地（荷物の積込み、荷卸しや仕分けを行うための施設）・野積場（荷物の一時保管を行うための施設）・ふ頭内道路の一部を港湾施設用地に変更
- 岸壁規模（水深や延長）、埠頭用地規模（面積）は変わらない 』

まず前段として、請求人が主張する「2で述べる」港湾法の違法性についてですが、横須賀港の将来の開発や利用などの指針となる現行の横須賀港港湾計画（平成17年3月改訂）において、長距離フェリー航路の充実の方針として定められています。よって、当該フェリーの就航は港湾計画に合致するもので、請求人が主張する港湾計画の変更は不要であり、請求人の主張する財産管理における違法性もありません。

次に、①の用途変更の手続について、本件では、フェリー就航に伴い新たにフェリーターミナルが整備されることとなりましたが、それに際し適切な用途での土地利用を行うために、本市が所有する新港ふ頭内の土地のうち、荷物の積込み、荷卸しや仕分けを行う施設である荷さばき地の一部を、フェリーターミナルを建設する場所として港湾施設用地に用途変更したものです。

地方公共団体の長は、地方公共団体の有する財産の管理権限を有しており、また、港湾施設を示すことは港湾管理者の業務であり、かかる変更は、それに基づき行われたもので、違法な財産管理行為ではありません。

②の土地賃貸借契約については、行政財産である港湾施設用地に、フェリーターミナル及び付帯設備を建設するため、地方自治法第238条の4の行政財産の貸付けの規定に従い、土地賃貸借契約を締結したものです。

なお、本件行政財産である土地を貸し付け、フェリーターミナル及び付帯設備を建設することは、既に述べたとおり、現行の横須賀港港湾計画において方針として示している「長距離フェリー航路の充実」に効果的に資すると認められるものであり、本市港湾行政に照らし合わせて合致するものです。

よって、本件土地賃貸借契約については、適法な行為であるため、請求人の主張する「契約の解除及びフェリーターミナルの撤去の請求」は、必要ありません。

また、違法に財産の管理を怠っている事実もありません。

③の令和2年9月17日に可決されたインフラ整備費の補正予算が違法な公金支出ということについては、請求人の「港湾計画を変更せずにフェリーが就航すること等は違法」という主張を拠りどころとしていますが、これについては①で述べたとおり、港湾計画の策定または変更は不要であり、主張されている違法な公金支出には当たりません。

そのため、違法に財産の管理を怠っていることもありません。

- (2) 請求書における2(1)に係る請求人の主張に対する見解について
見解を記載する前段として、港湾法が規定する港湾計画の概要について、次のとおりお示しします。

『 港湾計画について

港湾計画は、港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全に関する計画であり（港湾法第3条の3）、通常10年から15年程度の将来を目標年次として定めることとなっている（港湾計画の基本的な事項に関する基準を定める省令第3条第2項）。

港湾計画で定める事項は、港湾法施行令第1条の4において、以下のとおり規定されている。

- 一 港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全の方針
- 二 港湾の取扱貨物量、船舶乗降旅客数その他の能力に関する事項
- 三 港湾の能力に応ずる水域施設（船が通航する航路、船の係留・操船に必要な水域である泊地など）、係留施設（船舶が離着岸する岸壁、栈橋など）その他の港湾施設の規模及び配置に関する事項
- 四 港湾の環境の整備及び保全に関する事項
- 五 港湾の効率的な運営に関する事項
- 六 その他港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全に関する重要事項

また、上記各事項については、港湾計画の基本的な事項に関する基準を定める省令において、どのように定めるべきかの基準が定められている。』

港湾計画の策定または変更にあたっては、地方港湾審議会の意見を聴取し、港湾計画を国土交通大臣に提出し、大臣は交通政策審議会の意見を聴取することとなっていますが、新港地区におけるフェリー就航については、現行の横須賀港港湾計画（平成17年3月改訂）において、港湾計画の方針として、「東京湾口部に位置する地理的特徴^{*1}を活かした内

貿ユニットロード^{※2}の強化を目指すものである。」、「物流機能の再編や長距離フェリー航路の充実により、既存産業の活動を支援するとともに、交流機能の強化、自然環境の保全などを通じた、広域レクリエーション港湾の実現により、新たな観光産業の育成を進め、観光を一つの核とした産業構造への転換を促す。」と記載がされており、港湾計画の策定または変更は必要がないものです。

※1 混雑する東京湾内を長く通航することなく入出港できること。

※2 船舶で輸送する貨物をコンテナやパレット等の容器に収納し、フェリー等により効率的に海上輸送することをいう。

(3) 請求書における2(2)に係る請求人の主張に対する見解について

1 ①については、フェリー就航は港湾計画に想定されているものであり、「港湾法に反し違法」との主張の内容は正しくありません。

1 ②については、先にも述べたとおり、地方自治法の規定に従い契約したものであり、違法性はありません。

1 ③については、同様に先に述べたとおり、「港湾計画を変更せずにフェリーが就航すること等は違法」という請求人の主張の内容は正しくなく、違法な公金支出に当たりません。

なお、現行の横須賀港港湾計画の記載と、当該フェリー就航が港湾計画の変更などを必要としないことについて次のとおり示します。

ア 港湾法が港湾計画に記載を求める「港湾の開発、利用及び保全並びに港湾に隣接する地域の保全の方針」について

(ア) 現行計画の内容

港湾計画の方針を示す最新の横須賀港港湾計画（平成17年3月改訂）において、港湾計画の方針として、「東京湾口部に位置する地理的特徴を活かした内貿ユニットロードの強化を目指すものである。」、「物流機能の再編や長距離フェリー航路の充実により、既存産業の活動を支援するとともに、交流機能の強化、自然環境の保全などを通じた、広域レクリエーション港湾の実現により、新たな観光産業の育成を進め、観光を一つの核とした産業構造への転換を促す。」と記載している。

(イ) 当該フェリー就航との照合

現行計画の記載内容のとおり、フェリーの就航等により産業活動の支援や交流機能の強化などについて方針を示しており、当該フェリー就航は港湾計画の方針に沿うものである。

イ 港湾法が港湾計画に記載を求める「港湾の取扱貨物量、船舶乗降旅客数その他の能力に関する事項」について

(ア) 現行計画の内容

港湾の能力を示す最新の横須賀港港湾計画（平成17年3月改訂）において、港湾の能力として、国内貿易である内貿の取扱貨物量を2,210万トン（うちフェリー貨物1,220万トン）、旅客施設利用者数を170万人と設定しています。

(イ) 当該フェリーが就航した場合の貨物量等

新港地区にフェリーが就航した場合、新規フェリーの貨物量は478万トン程度、乗降客数は9.6万人が見込まれています。（令和元年度「横須賀港長期構想検討業務」における推計値）

また、令和元年（2019年）の実績では、内貿の取扱貨物量は838万トン（うちフェリー貨物142万トン）、旅客施設利用者数は約122万人であり、計画値よりも少ない状況です。

このため、推定される内貿の取扱貨物量は1,320万トン程度（うちフェリー貨物620万トン程度）、旅客施設利用者数は132万人程度であり、いずれも計画値の内数（計画値に近づけるもの）であることから、事前に港湾計画を変更する必要はありません。

ウ 港湾法が港湾計画に記載を求める「港湾の能力に応ずる水域施設、係留施設その他の港湾施設の規模及び配置に関する事項」について

(ア) 現行計画の内容

公共埠頭計画^{※1}：水深10m 岸壁2バース 延長400m^{※2}
水深7.5m 岸壁1バース 延長130m
（水・食料等の物資補給の利用を想定した施設）
水深5.5m 岸壁2バース 延長180m
（水・食料等の物資補給の利用を想定した施設）
埠頭用地 7.7ha

水域施設計画^{※3}：泊地 水深10m 面積42.7ha^{※4}
水深7.5m 面積13.7ha
水深5.5m 面積2.9ha

※1 公的主体が整備・管理し、不特定多数の利用に供する埠頭の計画のこと。

※2 水深が10メートルの岸壁が2バースあり、岸壁延長の合計が400メートルあるという計画。バースとは、港内で貨物の積み卸しなどを行うために船舶が停泊する場所

※3 航路や泊地など、水域の港湾施設の計画のこと。

※4 水深が10メートルの泊地で、42.7ヘクタールあるという計画

(イ) 当該フェリーが就航した場合の施設の規模等

フェリー就航に際し、先だつて述べたとおり荷さばき地などを港湾施設用地への変更を実施・実施予定ですが、横須賀港港湾計画に規定する「埠頭用地7.7ha」に変更はありません。

港湾法上、「埠頭」とは岸壁その他の係留施設及びこれに附帯する荷さばき施設（荷物の荷さばきを行う施設）、野積場（荷物の一時保管を行う施設）、駐車場、旅客施設（旅客の乗降や待合などのための施設）やそれらの敷地などの港湾施設の総体であり、「埠頭用地」はこれらの施設のための用地と言えます。（港湾法第2条第10項及び港湾法施行規則第1条の2）

このため、埠頭内のこれらの施設の用地については、港湾計画上「埠頭用地」としています。

新港ふ頭の用地についても、埠頭としての利用を想定して港湾計画上「埠頭用地」としており、埠頭用地の要素である荷さばき地や野積場を、同じく埠頭用地の要素の旅客ターミナルやフェリーのための用地に用途変更することは、埠頭用地の用途の中での変更であるため何ら問題ありません。

なお、港湾計画書作成ガイドライン（公益社団法人 日本港湾協会 発行）においても、貨物及び旅客を取り扱う港湾施設である係留施設、旅客施設、荷さばき施設及び保管施設は一体として機能するものであり、個別に計画することは意味がないため、これらの集合体である「埠頭計画」として一体的に港湾計画に位置付けることとされ、その中で、荷さばき施設などの敷地は「埠頭用地」として一体的に取り扱っていくとされています。また、「埠頭用地」は、『荷さばき施設用地』、『旅客施設用地』、『保管施設用地』などが分類される土地利用の区分であり、「係留施設と一体となって港湾貨物の荷さばき、船舶乗降旅客の取扱等を行うための用地」とされています。

(4) 請求書における2（3）に係る請求人の主張に対する見解について

平成13年に横須賀港港湾計画が変更されたのは、フェリーの発着所となる久里浜地区の港湾施設の規模や能力などの計画が、実際のフェリー

就航に照らし満たされていなかったことによるものです。

新港地区でのフェリー就航に対しては、公共埠頭計画として位置付けている係留施設・埠頭用地や、船の停泊や操船（方向転換等）のための水域である泊地の規模を変える必要がないことから、久里浜地区と同じ状況ではなく、現行の横須賀港港湾計画の範囲内の事案です。なお、当該フェリー就航に際しての港湾計画の変更が必要ないことについては繰り返し述べているところであり、「港湾施設用地への用途変更が港湾法に反し違法であること」、「土地賃貸借契約が港湾法に反し違法であること」、「インフラ整備のための公金支出も港湾法に反し違法であること」といった請求人の内容は正しくありません。

久里浜地区におけるフェリー就航前の平成13年横須賀港港湾計画変更前の記載は以下のとおりです。

港湾の能力 : 内貿2,190万トン（うちフェリー1,110万トン）

公共埠頭計画 : 水深9m 岸壁1バース 延長160m

水深5.5m 岸壁1バース 延長100m

水域施設計画 : 泊地 水深9m 面積6ha

また、久里浜地区における平成13年横須賀港港湾計画変更後の記載は以下のとおりです。

港湾の能力 : 内貿3,010万トン（うちフェリー1,930万トン）

公共埠頭計画 : 水深7.5～9m 岸壁1バース 延長260m

水域施設計画 : 泊地 水深9m 面積7ha

水深7.5m 面積4ha

平成13年に横須賀港港湾計画を変更したのは、岸壁や泊地の整備にあたり、計画に定めている水深や泊地の面積を変える必要があったためです。

久里浜地区に就航するフェリーのサイズとして想定されたのは、船の長さ199.9メートル、船の水面下の部分の深さである喫水6.5メートルというものでした。技術上の基準などを踏まえると、水深は船の喫水の1.1倍の深さである約7.2メートルが必要です。泊地は通常船の長さの2倍を必要としますが、この事例では例外的に1.5倍である約300メートルを直径とする円の広さが必要とされました。しかし、変更前の横須賀港港湾計画では必要な水深が確保できる岸壁の延長が足りず、泊地も直径260メートル程度の広さしかありませんでした。そのため、フェリーの接岸が可能となる岸壁や泊地を整備する事業の前提として港湾計画を変

更しました。(港湾計画では、一般に水深を0.5メートル刻みで設定します。)

なお、今回新港地区に就航する予定のフェリーのサイズは、船の長さ222.5メートル、喫水は7.2メートルです。泊地は通常であれば船の長さの2倍である445メートルを直径とする円の広さが必要とされますが、現行の横須賀港港湾計画で必要な水深、および泊地の広さを確保できていますので、港湾計画の変更は必要ありません。

また、取扱貨物量(フェリー)が計画値を超える見込みであったため、併せて取扱貨物量を見直しています。(平成12年当時の既存フェリー貨物量は454万トン、新規フェリー貨物量は820万トンであり、合計1,200万トン以上が想定された。)

甲4の15頁の記載については、港湾法第3条の2の規定により、国土交通大臣は、港湾の開発、利用及び保全並びに開発保全航路の開発に関する基本方針を定めることとなっており、この基本方針において、「港湾の開発等に当たっては、生物多様性及び人が豊かな自然と触れ合う場の確保を考慮し、港湾及びその周辺の大気環境や水環境等に与える影響を、計画の策定に際して評価するとともに、関係機関と必要な調整を行い、その実施に当たっても広域的かつ長期的な観点に立って、これらの環境への影響の回避・低減に努める」といった旨の記載があります。

港湾法第3条の3第2項の規定により、港湾計画は基本方針に適合することとされているため、基本方針の記載を踏まえ、一般に、港湾計画を変更する場合には、港湾計画書とは別の港湾計画資料に環境への影響について記載しています。

また、港湾計画資料に記載するために必要なデータがない場合は、環境調査をすることがあります。

こうしたことから、平成13年の横須賀港港湾計画の変更に際しては、環境への影響について横須賀港港湾計画資料に記載するために環境調査を実施しました。

今回の新港地区でのフェリー就航については港湾計画の変更を行う必要がないことから、横須賀港港湾計画資料に記載するための環境調査についても必要ありません。

なお、フェリー就航に対する近隣住民等の不安を解消するための環境調査及び環境への影響予測に取り組んでいます。

3 監査委員の判断

(1) 第1請求について

地方自治法第242条第1項に定める住民監査請求は、地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該地方公共団体の職員について、財務会計上の違法若しくは不当な行為又は公金の賦課若しくは徴収若しくは財産の管理を怠る事実があると認めるときは、当該地方公共団体の住民が監査を求め、当該地方公共団体の被った損害を補填するために必要な措置を講ずべきことを請求することができるものである。そして、住民監査請求が適法なものとして受理されるためには、財務会計上の行為について、財務会計法規上の義務違反等の違法性、不当性が具体的に主張されていなければならない。

第1請求に係る請求人の主張については、横須賀港港湾計画の変更を行わず、新港ふ頭の一部を港湾施設用地に用途変更したことに関し、用途変更行為を取り消すことを求めるとしているが、この主張については、市の財務会計上の行為との直接の関わりを離れた、総合的な判断を前提とする市の行政施策上の問題と解される。非財務会計行為であるあらゆる行政施策は、その帰結として公金の支出その他財務会計行為を伴うが、その帰結部分である財務会計行為を捉えて原因となる非財務会計行為のすべてを住民監査請求の対象とすることが広く是認されることとなると、地方自治法第242条第1項に定める財務会計上の行為のいずれにも該当しない広範かつ多岐にわたる行政施策を争うことができることとなり、その対象が財務会計上の行為に限定されている住民監査請求の制度趣旨を逸脱する。

併せて、用途変更が行われた新港ふ頭の一部の埠頭用地（土地）については本市の所有に属するが、当該埠頭用地をどのような用途とするかは専ら港湾行政上の管理の問題であるので、当該用途変更を取り消すことについては地方自治法第242条第1項に基づく住民監査請求の対象とはならないと判断した。

したがって、第1請求は地方自治法第242条に定める住民監査請求の要件を欠くものであり、不適法であると認めこれを却下する。

(2) 第2請求及び第3請求に係る監査の対象範囲について

住民監査請求の監査の対象となるのは、地方自治法第242条第1項の規定により、地方公共団体の長若しくは委員会若しくは委員又は当該地

方公共団体の職員による違法又は不当な財務会計上の行為又は財務に関する怠る事実である。違法又は不当な財務会計上の行為としては、具体的には、①公金の支出、②財産の取得、管理若しくは処分、③契約の締結又は履行、④債務その他の義務の負担がこれに該当する。なお、これらの行為がなされることが、相当の確実さをもって予想される場合も含まれる。また、違法又は不当な財務に関する怠る事実としては、①公金の賦課又は徴収を怠る事実、②財産の管理を怠る事実が該当する。

住民監査請求の監査の対象の当該財務会計行為の前提又は原因となる非財務会計上の行為（先行行為）を対象として、この先行行為が違法又は不当であれば、直ちに当該財務会計行為も違法又は不当となるとして、これらがすべて住民監査請求の対象となるとすると、住民監査請求によって広く行政一般の可否を問うことができることとなり、住民監査請求の対象を財務会計行為に限定した地方自治法第242条の趣旨、目的を逸脱することとなるとされている。

この考え方をもとに、請求書における「第1 請求の要旨 2 行為が違法である理由 (4)横須賀市みなと振興部長も港湾計画の変更が必要であるとの認識を示していたこと」についての主張を見ると、本件に関する財務会計行為の違法性又は不当性の理由を、当該財務会計行為に至る非財務会計行為である港湾計画改定に係る横須賀港長期構想検討委員会におけるみなと振興部長の認識状況等の違法性又は不当性をもって述べていると解せるものである。

しかし、当該認識等の妥当性を検証するということが監査請求の対象となるとしたら、前述のとおり、当該財務会計行為に関連付けることによって、市の意思決定行為の調整又は過程行為について広く争い得ることとなり、住民監査請求制度の趣旨、目的を逸脱することからこれについては監査の対象範囲とはしない。

(3) 第2 請求について

第2 請求に係る請求人の主張については、土地賃貸借契約の先行行為として、横須賀港港湾計画の変更を行わず、新港ふ頭の一部を港湾施設用地に用途変更したことが港湾法に反し違法であることを前提に主張を述べていると解せるが、住民監査請求の監査の対象の当該財務会計行為の前提又は原因となる非財務会計上の行為（先行行為）を対象として、この先行行為が違法又は不当であれば、直ちに当該財務会計行為も違法

又は不当となるとして、これらがすべて住民監査請求の対象となるとすると、住民監査請求によって広く行政一般の可否を問うことができることとなり、住民監査請求の対象を財務会計行為に限定した地方自治法第242条の趣旨、目的を逸脱することとなるとされている。

一方、直接的に関連する先行行為について、著しく合理性を欠き、そのためにこれに予算執行の適正性の確保の見地から看過できない瑕疵が存するとき限り、これを看過してされた当該財務会計行為は財務会計法規上の義務に違反する違法なものとなるともいわれている。そこで、この土地賃貸借契約の先行行為として横須賀港港湾計画の変更を行わず、新港ふ頭の一部を港湾施設用地に用途変更したことについて著しく合理性を欠き、そのためにこれに予算執行の適正性の確保の見地から看過できない瑕疵が存するかについて判断する。

所管部局の横須賀港港湾計画の変更等に係る説明によれば、まず、平成13年に久里浜地区のフェリー就航計画に関連し横須賀港港湾計画を一部変更したことについて、久里浜地区にフェリーが就航する場合、平成13年に変更する前の横須賀港港湾計画では必要な水深が確保できる岸壁の延長が足りず、船の停泊や操船（方向転換等）のための水域である泊地の規模も満たしていなかったため、フェリーの接岸が可能となる岸壁や泊地を整備することが必要となり、この前提として横須賀港港湾計画を変更したとしている。また、フェリーの取扱貨物量についても計画値を超える見込みであったため、併せて取扱貨物量に関しても横須賀港港湾計画を変更したとしている。

一方、新港地区において本請求に係るフェリーが就航する場合、現行の横須賀港港湾計画に公共埠頭計画として位置付けている係留施設・埠頭用地や、船の停泊や操船（方向転換等）のための水域である泊地の規模を変更する必要がないこと、推定される取扱貨物量、旅客施設利用者数は計画値の内数であることから事前に横須賀港港湾計画を変更する必要はないとしている。港湾施設用地への用途変更についても、横須賀港港湾計画に規定する埠頭用地7.7ヘクタールに変更はなく、港湾法上「埠頭」とは岸壁その他の係留施設及びこれに附帯する荷さばき施設（荷物の荷さばきを行う施設）、野積場（荷物の一時保管を行う施設）、駐車場、旅客施設（旅客の乗降や待合などのための施設）やそれらの敷地などの港湾施設の総体であり、「埠頭用地」はこれらの施設のための

用地であるとし、新港ふ頭の用地についても、埠頭としての利用を想定して港湾計画上「埠頭用地」としており、埠頭用地の要素である荷さばき地や野積場を、同じく埠頭用地の要素の旅客ターミナルやフェリーのための用地に用途変更することは、埠頭用地の用途の中での変更であるため何ら問題がないとしている。

新港地区におけるフェリー就航計画についても、所管部局の説明によれば、現行の横須賀港港湾計画において、長距離フェリー航路の充実は、方針として定められているとしている。

これらのことを住民監査請求の制度趣旨の範囲内で思料すると、横須賀港港湾計画の変更を行わず、新港ふ頭の一部を港湾施設用地に用途変更したことが直ちに港湾法に反しているとは断定できなかった。また、当該先行行為について、著しく合理性を欠き、そのためにこれに予算執行の適正性の確保の見地から看過できない瑕疵が存したとはいえない。

これらの前提に立ち、本件の土地賃貸借契約（財務会計行為）について調査した結果、その範囲内において違法又は不当な点は認められなかった。

そして、当該土地賃貸借契約に違法又は不当な点は認められなかったため、港湾施設用地に用途変更された場所にフェリーターミナル施設及び付帯設備の建設が開始されるのは当然に想定されることであり、建設中のフェリーターミナルの撤去を請求する理由は見当たらず、財産の管理を怠っている事実があるとも認められなかった。

以上により、第2請求に係る請求人の主張に理由がないものと認めこれを棄却する。

(4) 第3請求について

第3請求に係る請求人の主張については、横須賀港港湾計画の変更を行わず、新港ふ頭の一部を港湾施設用地に用途変更したことが港湾法に反し違法であることを前提としているが、この主張に係る監査委員の判断については、「(3) 第2請求について」において記載したところである。

これらの前提に立ち、本件のフェリーターミナルに係るインフラ整備費の支出（財務会計行為）について調査した結果、その範囲内において違法又は不当な点は認められなかった。

そして、当該フェリーターミナルに係るインフラ整備費の支出に違法又は不当な点は認められなかったため、市に損害が発生している事実は認められなかった。

以上により、第3請求に係る請求人の主張に理由がないものと認めこれを棄却する。