

## 佐賀県職員措置請求監査報告書

### 第1 請求のあった日

令和6年2月21日

### 第2 請求人

請求人代表Aほか佐賀県民71名

### 第3 措置請求の内容

佐賀県知事等に関する措置請求の要旨は次のとおりである。

#### 1 対象となる職員等

佐賀県知事及び佐賀県佐賀空港事務所長

#### 2 財務会計上の行為等（財産の管理を怠る事実）

- (1) 佐賀空港南西の国造掘樋門付近の県有地 122,865 m<sup>2</sup>を、九州防衛局に無償で貸与（使用許可決定）したこと。
- (2) 上記県有地の土砂 367,800 m<sup>3</sup>を、九州防衛局が事業者として建設工事を進めている佐賀駐屯地の盛土として、無償で提供していること。

#### 3 違法又は不当の理由

- (1) 当該県有地 122,865 m<sup>2</sup>を、九州防衛局から使用許可申請が出されていた期間（令和5年12月11日から令和7年5月30日）賃貸（使用許可）した場合、佐賀空港事務所長の算定によると、土地使用料は43,935,070円となる。一方、同じ九州防衛局が事業者として建設工事を進めている佐賀駐屯地については、県有地を有償で貸与（使用許可）している。同じ県有地を、同じ事業者（防衛省）に貸与しているにもかかわらず、有償・無償で対応が異なることは許されない。

佐賀空港条例第17条の2は、「知事は、別表第2に定めるところにより、工作物設置者等で空港内の土地を使用するものから使用料（土地使用料）を徴収する。」と規定しており、同条例第17条の4は、「知事は、災害その他特別の事由があると認めるときは、土地使用料の全部又は一部を減額し、又は免除することができる。」と減免規定を設けている。しかし、今回の防衛省が行う事業は、「災害その他特別の事由があると認めるとき」の要件を満たしていないため、全額免除することは条例違反の違法な行為である。

また、そもそも、佐賀県が防衛省に使用許可を出した当該県有地は「佐賀空港の外」の土地である。佐賀空港条例第12条及び第17条の2は「空港内の土地」を対象にしており、当該県有地を佐賀空港条例に基づいて「土地使用許可」「土地使用料全額免除」すること自体が適用条例違反の違法な行為である。

防衛省は当該県有地を長期に使用する意思を表明しており、本来、合法的な手続きとしては、県と防衛省との間で当該県有地の「賃貸借契約」を結ぶべきである。

よって、当該土地の無償貸与は、条例違反の違法な行為であり、かつ、県民財産の管理を怠る不当な行為である。

- (2) 九州防衛局が事業者として建設工事をしている佐賀駐屯地の盛土全体は80万 $\text{m}^3$ で、1 $\text{m}^3$ あたり2,300円の土砂を業者から購入する計画が公表されている。佐賀県が当該県有地の土砂367,800 $\text{m}^3$ （盛土全体の46%）を無償で提供することで、九州防衛局は845,940,000円の利益を得たことになる。逆に言うと、佐賀県が九州防衛局との間で、県所有の当該土砂の扱いについての契約（特約等）を結んでいないことによって、845,940,000円の県民財産に損害を与えたことになる。これは県民財産の管理を怠る不当な行為である。

そもそも、佐賀県が防衛省に土砂367,800 $\text{m}^3$ を無償で提供している当該県有地は「佐賀空港の外」の土地である。佐賀空港条例第12条は「空港内の土地」を対象としており、当該県有地を佐賀空港条例に基づいて「土地使用許可」を出すこと自体が適用条例違反の違法な行為である。

防衛省は当該県有地を長期に使用する意思を表明しており、本来、合法的な手続きとしては、県と防衛省との間で当該県有地の「賃貸借契約」を結ぶべきであり、その契約の中で、土地の賃貸料を確定し、県が所有権を持つ367,800 $\text{m}^3$ の土砂の取扱いについて（土砂の代金等）も契約するべきである。

よって、こうした適正な手続きを怠った県の行為は、違法な財産の管理である。

また、防衛省が当該県有地での排水対策施設工事（約12ha）で掘削した土砂を、駐屯地建設工事（34.1ha）の盛土として活用していることは、2つの工事に「一連性」があることを示しており、本来、防衛省は工事着工前に、佐賀県環境影響評価条例に基づく環境アセスメントを実施する義務がある。ところが、防衛省は環境アセスを実施しないまま工事を強行しており、県条例に明らかに違反し違法である。佐賀県が県有財産である当該土砂の管理を怠った動機には、防衛省の「環境アセス逃れ」を見逃す意図が示されており、極めて不当である。

#### 4 佐賀県に生じている損害の内容

- (1) 佐賀県が財産の管理を怠り、当該県有地を無償で貸与したことによって、県民財産に43,935,070円（令和5年12月11日から令和7年5月30日の土地使用料）の損害を生じている。
- (2) 佐賀県が財産の管理を怠り、当該県有地の土砂を無償で九州防衛局に提供していることによって、県民財産に845,940,000円の損害を生じている。
- よって、(1)+(2)の合計889,875,070円の損害を生じている。

#### 5 請求する措置の内容

- (1) 当該県有地の土地使用料43,935,070円（令和5年12月11日から令和7年5月30日）を九州防衛局に請求すべき。
- (2) 当該県有地の土砂367,800 $\text{m}^3$ の対価として845,940,000円を九州防衛局に請求する

べき。

#### 事実証明資料

- (1) 工作物設置(土地使用)許可書(令和5年12月8日付け佐賀県指令5佐空第51号)
- (2) 使用料減免承認書(令和5年12月8日付け佐賀県指令5佐空第52号)
- (3) 建設副産物搬出計画
- (4) 工作物設置(土地使用)許可書(令和5年6月10日付け佐賀県指令5佐空第13号)
- (5) 九州防衛局作成「全体事業計画」
- (6) 九州防衛局作成「特記仕様書」(佐賀(5)駐屯地新設土木その他工事(技術協力業務対象工事(その1)))

## 第4 請求の受理

本件請求は、地方自治法(昭和22年法律第67号。以下「法」という。)第242条第1項所定の要件を具備しているものと認め、令和6年2月21日付けで受理した。

なお、当初提出された請求の要旨では、対象職員への請求内容が明確ではなかったこと、違法又は不当の理由に疑義があったことから、同年2月27日に請求人代表宛てに補正通知を発送し、同年3月4日付けの回答書を同年3月5日に受理した。

## 第5 監査の実施

### 1 監査対象事項

請求書及び陳述内容から、次の2点を監査対象とした。

九州防衛局長が、県有地122,865㎡に排水施設(海水混合施設)を設置するため、令和5年12月5日に提出した工作物設置(土地使用)許可申請及び土地使用料減免申請について、佐賀県佐賀空港事務所長(以下「空港事務所長」という。)が、佐賀県佐賀空港条例(平成10年3月25日佐賀県条例第22号。以下「空港条例」という。)の規定に基づき工作物設置(土地使用)を許可したこと及び使用料減免申請を承認したことについて、請求人が主張する違法又は不当があるか。

空港事務所長が九州防衛局長に対し、工作物設置(土地使用)許可した当該県有地の排水施設(海水混合施設)工事において発生する土砂の取扱いについて、請求人が主張する違法又は不当があるか。

### 2 監査対象機関

政策部企画チーム(以下「企画チーム」という。)、地域交流部空港課(以下「空港課」という。)及び佐賀空港事務所(以下「空港事務所」という。)並びに県土整備部建設・技術課(以下「建設・技術課」という。)を監査対象機関とした。

※ 監査対象機関の名称は、請求日現在の名称を記載している。

### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対し、法第 242 条第 7 項の規定に基づき、令和 6 年 3 月 21 日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。また、請求人から新たな証拠として、以下の資料が提出された。

- (1) 国造堀の地図画像（全体配置図、地番入り地図）
- (2) 空港事務所の財産台帳（土地）（国造堀 9476-187、国造堀 9476-1）
- (3) 佐賀空港内の土地の境界を示すフェンス・掲示物画像 3 枚
- (4) 佐賀空港建設に関する公害防止協定書に基づく令和 6 年 2 月事前協議資料（九州防衛局作成）
- (5) 九州防衛局「特記仕様書」（佐賀（5）駐屯地新設土木その他工事（技術協力業務対象工事（その 4）））

#### 4 監査の実施等

令和 6 年 2 月 27 日に企画チーム、同年 3 月 1 日に空港事務所に対する事前調査を実施し、同年 3 月 25 日に前記監査対象機関に対し、監査委員による対面監査を実施した。

## 第 6 監査の結果

### 1 主文

本件請求は、これを棄却する。

以下、請求人の主張、監査対象機関の説明及び調査結果を踏まえ、その理由について述べる。

### 2 争いのない事実について

九州防衛局長は、陸上自衛隊佐賀駐屯地（仮称）（以下「駐屯地」という。）の工事及び運用のため、令和 5 年 6 月 5 日付けで空港事務所長に対し、佐賀空港及び駐屯地予定地に隣接する佐賀市川副町大字犬井道字国造堀 9476 番地 1 地内の県有地 44,726 m<sup>2</sup>に係る工作物設置（土地使用）許可申請書を提出した。申請書によれば、当該県有地への工作物設置及び土地の使用期間は、同年 6 月 12 日から令和 10 年 3 月 31 日までの間であり、当該県有地には、エプロン、誘導路、仮設制限フェンス（ゲートを含む。）を設置する計画である。

上記申請書の提出を受け、空港事務所長は九州防衛局長に対し、空港条例第 12 条の規定に基づき、令和 5 年 6 月 10 日付けで申請内容のとおり当該県有地の工作物設置（土地使用）許可を行った。許可に際し、当該県有地の地価、面積等から当該土地使用料を 51,534,590 円（年額 10,662,330 円）と算定し、許可書において九州防衛局長に提示している。

また、佐賀空港周辺の 2 つの樋門からの排水施設（海水混合施設）の工事のため、九州防衛局長が、同年 12 月 5 日付けで空港事務所長に対し申請した佐賀空港滑走路南西側に隣接する佐賀市川副町大字犬井道（空港事務所長名の許可書には「佐賀市大字犬井道」と記載）字国造堀 9476 番地 1 地内の県有地 122,865 m<sup>2</sup>に係る工作物設置（土地使用）許可申請書について、空港事務所長は、九州防衛局長に対し、空港条例第 12 条の規

定に基づき、同年12月8日付けで当該県有地の工作物設置（土地使用）許可を行った。許可書によれば、当該県有地への工作物設置及び土地の使用期間は、同年12月11日から令和7年5月30日までの間であり、当該土地には、ブロックマット21,884㎡及びアスファルト舗装2,239㎡を設置することとされている。なお、九州防衛局長は、当該県有地の工作物設置（土地使用）許可申請と同日付けで、当該土地使用料の減免について空港事務所に申請しており、空港事務所長は、空港条例第17条の4の規定に基づき、土地使用料43,935,070円の全額を免除することとし、当該県有地に係る工作物設置（土地使用）許可書に土地使用料の金額及び減免額を記載するとともに、九州防衛局長に対し、当該県有地の使用料減免承認書を交付している。

請求人が提出した九州防衛局作成資料「特記仕様書」（佐賀（5）駐屯地新設土木その他工事（技術協力業務対象工事（その4））（以下「特記仕様書（その4）」という。）によれば、排水施設（海水混合施設）の工事に伴う建設発生土は、駐屯地建設工事において盛土として使用する旨記載されているが、請求人からの質問に対して企画チームの担当者が令和6年2月に行った回答の中で、当該県有地において九州防衛局が実施しているのは駐屯地及び佐賀空港を含む周辺地域の排水対策のための工事であり、土砂採取を目的とした掘削ではないため、土砂採取料は徴収していない旨、請求人に対し口頭で説明している。

### 3 空港条例の関係条文

#### 第1条（趣旨）

この条例は、佐賀空港の設置及び管理に関し必要な事項を定めるものとする。

#### 第9条（立入りの制限）

滑走路、着陸帯、誘導路、エプロンその他知事が標示する制限区域（以下「制限区域」という。）には、航空機に乗降する航空機の乗組員及び旅客を除き、立ち入ってはならない。ただし、知事の許可を受けた者は、この限りでない。

#### 第12条（工作物の設置等）

空港内に工作物を設置し、又は空港内の土地を使用しようとする者は、知事の許可を受けなければならない。当該工作物を増築し、改築し、若しくは移転し、若しくは当該工作物の用途を変更し、又は当該土地の使用目的を変更しようとするときも、同様とする。

#### 第14条（許可の取消し等）

知事は、第12条の許可を受けた者（以下「工作物設置者等」という。）又は構内営業者がこの条例の規定に違反したとき、若しくは許可の条件に従わなかったとき、又は空港の管理上特に必要があると認めるときは、その許可を取り消し、又は使用若しくは営業の停止その他必要な措置を命ずることができる。

#### 第16条（原状回復）

工作物設置者等は、当該工作物の用途を廃止したとき、若しくは当該土地の使用を終えたとき、又は第14条の規定により許可を取り消されたときは、速やかに原状に回復しなければならない。ただし、知事が必要がないと認めるときは、この限りでない。

#### 第 17 条の 2 (使用料)

知事は、別表第 2 に定めるところにより、工作物設置者等で空港内の土地を使用するものから使用料（以下「土地使用料」という。）を徴収する。

- 2 土地使用料は、知事が納付すべき期限を別に指定した場合を除き、土地の使用開始前に一括して徴収する。ただし、知事が認める場合は、知事が定める期間ごとに徴収することができる。

#### 第 17 条の 4 (着陸料等又は使用料の減免)

知事は、災害その他特別の事由があると認めるときは、着陸料等、土地使用料又は駐車料の全部又は一部を減額し、又は免除することができる。

#### 別表第 2 (第 17 条の 2 関係)

区分	単位	土地使用料の額
電柱、鉄柱、鉄塔及びこれらに類するものの付設用地並びに地下埋設物の付設用地として使用する場合	佐賀県道路占用料条例（昭和 28 年佐賀県条例第 25 号）別表に定める単位及び額による。	
職員等の通勤のための駐車場として使用する場合	佐賀県行政財産使用料条例（昭和 39 年佐賀県条例第 33 号）別表に定める単位及び額による。	
上記以外の工作物用地等として使用する場合	使用面積 1 m <sup>2</sup> 1 月につき	土地の時価に 1,000 分の 3 を乗じて得た額

### 4 当該県有地の使用許可について

#### (1) 請求人の主張

令和 5 年 12 月 8 日に空港事務所長が九州防衛局長に対し使用を許可した当該県有地（佐賀市川副町大字犬井道字国造搦 9476 番地 1 地内）は、空港事務所の財産台帳（土地）に「空港公園緑地用地」と登録されている。緑地用地とは要するに何も使っていない場所である。空港フェンスの外側であり、空港内の土地ではない。空港条例第 12 条及び第 17 条の 2 は、「空港内の土地」を対象としたものであり、空港条例を適用することは違法な行為である。

九州防衛局は当該県有地を長期に使用する意思を有していることから、手続上、県と九州防衛局との間で県有地の「賃貸借契約」を結ぶのが合法的である。

排水施設（海水混合施設）を整備するのは、駐屯地工事に必要な土砂を確保することが目的である。

#### (2) 監査対象機関の説明

空港条例を所管する空港課は、同条例を適用する「空港内」について、「佐賀空港がその機能を果たしていくために必要な区域で、行政財産に登録し管理している土地」としている。このため、同条例第 9 条に規定された制限区域（空港フェンスの内側にある滑走路、着陸帯、誘導路、エプロン等）にとどまらず、空港フェンスの外側にある駐車場や空港公園、道路や水路なども同条例を適用する「空港内」の土地であり、

九州防衛局長に使用許可をした場所は、緩衝緑地及び調整池としての用に供される「空港内」である。

空港事務所が管理する土地は、全て行政財産であり、貸付については、空港施設の管理上、将来的な影響が見通せないことから、取消可能な土地使用許可を行っている。

今回、工作物設置（土地使用）許可を行った排水施設（海水混合施設）は、九州防衛局が地元漁協からの要望を受け整備するものであり、佐賀空港や周辺地域全体の排水対策等に寄与することから、行政財産本来の効用を高めるものとして、行政財産の目的を妨げない限度で使用を認めたものである。

### (3) 調査結果

空港事務所長が、九州防衛局長に対し排水施設（海水混合施設）の設置（土地使用）許可を行った県有地（佐賀市川副町大字犬井道字国造搦 9476 番地 1 地内）周辺及び佐賀空港周囲の状況を確認するため、現地調査を行った。

また、空港事務所が管理している行政財産の区域を図面により確認した。

さらに、空港条例第 12 条の規定に基づき、空港事務所長が土地の使用許可を行った他の複数の事案について、決裁文書等により土地を使用する目的及び用途等を確認した。

## 5 土地使用料の免除について

### (1) 請求人の主張

空港条例第 17 条の 4 には、「知事は、災害その他特別の事由があると認めるときは、土地使用料の全部又は一部を減額し、又は免除することができる」と減免規定が設けられているが、今回、九州防衛局が行う事業は、「災害その他特別の事由があると認めるとき」という要件を満たしていない。よって、全額免除することは同条例違反の違法な行為である。

### (2) 監査対象機関の説明

空港内の工作物設置（土地使用）許可をするに当たり、原則として土地使用料を徴収している。許可の相手が国の場合であっても、専ら国の機関本来の用に供する目的の場合は、土地使用料を徴収している。

今回、九州防衛局に対し、排水施設（海水混合施設）設置（土地使用）許可を行ったが、当該施設は、地元漁協からの要望を受け整備されるもので、佐賀空港や周辺地域全体の排水対策等に寄与し、佐賀空港の受益はもとより公益性が高い施設であることから、空港条例第 17 条の 4 の規定に基づき土地使用料を免除したところである。

### (3) 調査結果

本件使用許可に係る空港事務所の起案文書に、空港条例第 17 条の 4 の規定に基づき土地使用料を減免する「特別の事由」について、以下のとおり記載がある。

- ・ 県は排水対策等について防衛省と協力して取り組むこととしており、県を含めた関係三者の合意のもとに整備されるものであること。

- ・ 空港及び周辺地域全体の排水対策等に寄与するものであり、受益者は漁業者だけではなく、周辺農地の耕作者、空港利用者などにも及ぶこと。
- ・ 非常に公益性が高く、県も整備について了承した施設であること。

空港条例第 17 条の 4 の規定に基づき、空港事務所長が土地使用料の減免を承認した他の複数の事案について、減免の理由を空港事務所の起案文書にて確認した。

さらに、今回整備される排水施設（海水混合施設）整備に伴う受益等の事実について、監査対象機関に確認したところ、以下のとおりであった。

- ・ 排水施設（海水混合施設）は、佐賀空港建設に関する公害防止協定書等に基づき、九州防衛局が駐屯地を整備するに当たり、地元漁協との協議の中で雨水と海水を混合し、比重（塩分）を調整して排水するための施設整備要望を受け整備されるものである。
- ・ 有明海におけるノリ養殖等の漁業への影響を抑えるため、駐屯地やその周辺地域（合計約 413ha、内訳：駐屯地約 34ha、佐賀空港約 214ha、周辺農地等約 165ha）への降水を一旦、排水施設（海水混合施設）内の雨水一時貯留池（以下「一時貯留池」という。）に集水し、雨水と海水と混合し、満潮時に有明海に排水する役割を果たす施設である。

## 6 土砂の取扱いについて

### (1) 請求人の主張

排水施設（海水混合施設）工事の特記仕様書（その 4）に「駐屯地工事の盛土に流用する」と記載されているように、九州防衛局は当該県有地の工事で掘削した土砂 367,800 m<sup>3</sup>を、駐屯地建設工事の盛土として活用している。

駐屯地造成に活用される価値ある土砂にもかかわらず、県は土砂の取扱いについて九州防衛局と契約を結んでいない。民法第 207 条の規定「土地の所有権は、法令の制限内において、その土地の上下に及ぶ。」により、県有地の土砂の所有権は県にあることは明らか。県は、九州防衛局がこの土砂を勝手に使っていることを黙認し、本来請求すべき土砂の対価を得ていない。これは県民財産の管理を怠る違法かつ不当な行為である。

### (2) 監査対象機関の説明

九州防衛局長に対する許可は、施設設置を目的とした工作物設置（土地使用）許可であり、土砂採取料を徴収する理由はなく、土砂を無償で提供しているという指摘は当たらない。

工作物の設置に伴う掘削により発生する土砂は建設副産物（建設発生土）であり、建設発生土は、資源の有効な利用の促進に関する法律（平成 3 年法律第 48 号。以下「資源有効利用促進法」という。）等に基づき、施設設置者の責任（負担）において適切に処理することとされている。本件では、周辺の公共工事で再使用されているものである。

県発注建設工事において、建設発生土は有価物として取り扱っていない。



また、本件使用許可処分には、許可期間が満了した場合又は県が当該許可を取り消した場合、当該土地を原状に回復し明け渡さなければならないことを条件に付しており、県に損害を与えるものではない。

### (3) 調査結果

請求人が提出した特記仕様書（その4）の7-2「土工事」の項目において、「切土は、すべて別途発注の駐屯地工事の盛土に流用する」と記載されていた。

資源有効利用促進法及び同法施行令により、建設発生土は、再利用を促す必要のある「指定副産物」に定められている。

県が発注する全ての建設工事に適用される「佐賀県建設副産物処理方針（以下、「佐賀県処理方針」という。）」の趣旨は前記法令と同一であり、建設発生土は「工事現場から50 kmの範囲内の他工事への流用を原則とする。」とされ、また、有償での譲渡を義務付ける規定はない。

## 7 監査委員の判断及び理由

### (1) 当該県有地の使用許可について

請求人は、当該県有地は「空港の外」であるにもかかわらず、空港事務所長が空港条例を適用し使用許可決定したこと及び無償で貸与していることは、同条例違反の違法な行為であり、県民財産の管理を怠る不当な行為であると主張している。

空港条例第12条には、「空港内に工作物を設置し、又は空港内の土地を使用しようとする者は、知事の許可を受けなければならない。」と規定されている。同条例第28条では「この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。」と、詳細な部分は規則に委任しており、同条例施行規則第3条には「次に掲げる事務は、佐賀空港事務所長に委任する。」として、同条例第12条の規定に係る事務（工作物の設置等に関すること）、同条例第17条の4の規定に係る事務（土地使用料の減免に関すること）等が掲げられている。空港事務所長は、この規定に基づき、九州防衛局長に対し、使用許可及び使用料の減免承認を行っている。

請求人は、空港フェンスの外であることをもって当該県有地が「空港の外」である理由としている。一方、空港課は、同条例を適用する「空港内」について、「佐賀空港がその機能を果たしていくために必要な区域で、行政財産に登録し管理している土地」とし、同条例第9条に規定された制限区域（空港フェンスの内側にある滑走路、着陸帯、誘導路、エプロン等）にとどまらず、空港フェンスの外側にある駐車場や空港公園、道路や水路なども同条例を適用する「空港内」の土地であるとしている。

今回、九州防衛局長に対し、工作物設置（土地使用）許可をした県有地は、空港事務所の財産台帳（土地）に、「空港公園緑地用地」の名称で「行政財産」として登録されている土地である。当該県有地に空港条例を適用する必要性は、佐賀空港の機能上及び管理上から判断されるもので、当該県有地は佐賀空港がその機能を果たしていくために必要な区域であり、空港事務所が行政財産として管理している当該県有地に空港条例を適用することに何ら問題はない。

なお、陳述会において請求者は、工作物設置（土地使用）許可書（令和5年6月10

日付け佐賀県指令5佐空第13号)に係る工作物設置について、「佐賀空港建設に関する公害防止協定書」に基づく事前協議が行われていないことをもって、空港フェンスの外側は空港条例が適用される「空港内」ではないと主張しているが、事前協議が必要な「空港施設の増設等」に当たる工事については、その着手前に事前協議(令和6年1月29日協議開始)が行われていた。

また、行政財産は、公用又は公共用として供用することを決定した財産で、その行政目的を達成するために所有されるものであり、「交換、売り払い、譲与、出資若しくは信託等の処分又は貸付け若しくは私権設定の運用を原則として禁止」される一方で、「行政財産によっては、本来の用途又は目的外に使用させても、本来の用途又は目的を妨げないばかりか、場合によっては積極的に行政財産自体の効用を高めることもあり、また、行政財産の本来の用途又は目的が阻害されない限り、行政財産の効率的利用の見地から見て、その用途又は目的以外についても使用を認めることが適当であることがあるので、行政上の許可処分として使用させることが認められている」とされている(学陽書房「新版逐条地方自治法」)。

当該県有地に係る行政財産の目的外使用について、空港事務所長は、法の趣旨に基づき佐賀空港及び周辺地域の排水対策等の公益性の見地から許可の可否を判断し、空港条例の関係規定に基づき九州防衛局長に対し許可しており、同条例違反には当たらず、県民財産の管理を怠る不当な行為とは言えない。

## (2) 土地使用料の免除について

請求人は、当該県有地について、空港事務所長が無償で貸与していることは、条例違反の違法な行為であり、県民財産の管理を怠る不当な行為であると主張している。

空港条例第17条の4には「災害その他特別の事由があると認めるときは、土地使用料の全部又は一部を減額し、又は免除することができる。」と規定されている。この「その他特別の事由」があると認めるか否かの判断については、「様々な行政目的を考慮した政策的な観点からの裁量権が認められているもの」(平成22年3月30日東京地裁判決)と解され、免除処分が当該判断の違法により無効とされるためには、「その判断が全く事実の基礎を欠き、又は社会通念上著しく妥当性を欠くことが明らかであるなど、付与された裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものであることが明白であり、その違法が重大かつ明白な瑕疵に当たるといえる場合であることを要するものと解するのが相当である」(平成22年3月30日東京地裁判決)とされている。

また、別の判例において「裁量権の行使」が逸脱濫用に当たるか否かについては、「その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として違法となるとすべきものと解するのが相当である」(平成18年2月7日最高裁判所第3小法廷判決)とされている。

九州防衛局が当該県有地に整備する排水施設(海水混合施設)は、有明海の漁業振興や駐屯地だけでなく佐賀空港や周辺地域にまで及ぶ排水対策等に寄与することを目的に整備されるものである。例えば、上記「5 土地使用料の免除について」の「(3) 調査結果」によれば、一時貯留池の全体集水面積約413haのうち、駐屯地は約34haと、

全体の約8%にすぎず、一時貯留池による受益面積の大部分(約92%)は佐賀空港及び周辺農地等が占める。受益者も佐賀空港利用者や周辺農地の耕作者が含まれることから、当該県有地に九州防衛局が整備する排水施設(海水混合施設)について、空港事務所長が公益性の高い施設と考え、空港条例第17条の4の「特別の事由」に当たると判断していることに何らの不合理も認められない。

従って、空港事務所長が空港条例第17条の4の規定に基づき土地使用料を免除したことは、空港事務所長に付与された裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したとは言えず、空港事務所長の判断は違法、不当な行為に当たるものではないことから、九州防衛局長に対し土地使用料を免除していることをもって、財産の管理を怠っていたとは言えない。

なお、請求人は、空港事務所長が、九州防衛局長に対して県有地の使用許可を複数決定しており、一方では土地使用料を徴収し、一方では免除していることについて、「対応が異なることは許されない」旨主張しているが、空港事務所長は、空港条例の規定に基づき、正当な事由がある場合に限定して土地使用料を免除しているのであって、同じ九州防衛局長に対する土地使用料の徴収に係る対応が異なっていることについて、何ら問題はない。

### (3) 土砂の取扱いについて

請求人は、九州防衛局長が工作物設置(土地使用)許可を受けた排水施設(海水混合施設)工事により掘削された土砂は県の財産であり、土砂の取扱いや代金等について契約を結ばないまま無償で提供していることは、県民財産の管理を怠る違法、不当な行為であると主張している。

建設発生土は、建設工事に伴い副次的に得られた土砂であり、資源有効利用促進法及び同法施行令に基づき、「指定副産物」として再利用を促す必要のあるものとして定められている。県が発注する全ての建設工事に適用される佐賀県処理方針は、資源有効利用促進法の趣旨に沿って定められており、建設発生土は、まず「発生の抑制」、次に「再使用」、「再生利用」を行い、最後に「適正な処分」を行うと定められ、また、「工事現場から50kmの範囲内の他の工事への流用を原則とする。」とされている。さらに、県発注建設工事において、建設発生土は有価物として取り扱われておらず、佐賀県処理方針においても、建設発生土について、有償での譲渡を義務付ける規定はない。なお、佐賀県処理方針を所管する建設・技術課に確認したところ、建設発生土については、むしろ処理(受け入れ先の確保や処分費用)に苦慮しているのが実態であり、これまで県発注建設工事において建設発生土を有償で譲渡した事例はない。

本件建設発生土について、特記仕様書(その4)に「切土は、すべて別途発注の駐屯地工事の盛土に流用する」と記載されている点については、排水施設(海水混合施設)工事の事業者である九州防衛局が資源有効利用促進法及び同法施行令に沿って、適正な処理を遂行しているものと認められる。また、同法令と趣旨を同じくする佐賀県処理方針に当てはめてみても、何ら不合理はなく適正に処理されていることから、県が土砂の取扱いや代金等について九州防衛局長と契約を締結していないこと及び土砂を九州防衛局が無償で使用していることをもって、請求人が主張する県民財産の管

理を怠る違法、不当な行為があったとは認められない。

一方、空港事務所長は、九州防衛局長に対する工作物設置（土地使用）許可書において、許可期間が満了した場合又は県が当該許可を取り消した場合は、当該県有地を原状回復の上、県に明け渡さなければならない旨の条件を付している。請求人は、陳述会において民法第 207 条の規定を根拠として説明し、県有地の土砂の所有権は県にあり、建設発生土が駐屯地の盛土に無償で使用されていることをもって、県は本来請求すべき土砂の対価を得ておらず、県民財産の管理を怠る不当な行為としている。しかし、仮に、当該建設発生土が有償での譲渡が可能なものであったとしても、当該県有地に係る目的外使用許可期間が満了した場合又は県が当該許可を取り消した場合は、九州防衛局が必要な土砂を当該県有地に搬入するなどの原状回復を行うこととなるため、請求人が主張するような土砂の無償譲渡による県民財産への損害発生や県民財産の管理を怠る不当な行為があったとは認められない。

以上のことから、監査委員の合議により、本件請求については主文のとおり決定する。

## 第 7 その他

令和 6 年 3 月 21 日に開催した陳述会において、請求人が、当該県有地に係る工作物設置（土地使用）許可書（令和 5 年 12 月 8 日付け佐賀県指令 5 佐空第 51 号）における県有地所在地の記載誤りについて指摘している。空港事務所長が九州防衛局長に対して交付した当該許可書においては「1 設置又は使用の場所 佐賀県佐賀市大字犬井道字国造搦 9476 番地 1 地内」と記載されているが、空港事務所の財産台帳等を確認したところ、請求人の指摘どおり、正確には「佐賀県佐賀市川副町大字犬井道字国造搦 9476 番地 1 地内」と記載すべきところである。

当該工作物設置（土地使用）許可は、空港条例第 12 条の規定に基づき、空港事務所長の決裁を経て行われており、許可の効力は有効なものではあるが、当該許可書は九州防衛局が当該県有地を目的外使用する根拠となる重要な文書であることから、許可書の記載内容については、正確を期さなければならない。