

資 料

東京電力に対する違法・不当な港湾設備用地 使用許可の是正を求める

——東京都監査委員にたいする意見陳述(1991.12.9)

佐藤 昭夫

はしがき

東京都の臨海部開発計画は、10兆円にのぼると試算される事業費を投入して、東京一極集中を加速させる計画である。それは、大気汚染や温暖化、液状化の危険、等々を無視するものとの多くの批判をうけながら、都によってこうした「住民の意見」を反映することなく、進められようとしてきた。1990年11月には事業計画提案競技方式(いわゆるコンペ方式)によって台場、有明南、および青海地区の埋め立て地18区画、236,971平方メートルの進出企業が決定されたが、その決定過程は、選定基準も、落選企業名やその応募案もいっさい明らかにされないままであった。こうした事態にたいして都民から公文書開示請求や、進出企業との土地貸付契約差止めの監査請求、住民訴訟が起こされている(本誌前号にこの過程で私のした意見陳述要旨を収録)。

ところがさらに、1991年9月27日の都議会臨海開発等特別委員会での西田ミヨ子委員の質疑により、都が東京電力の変電所建設のために港湾設備用地の使用許可をあたえていることが明らかにされた。この変電所は、臨海部の使用電力をまかなうためのものであって、その使用許可は、

二三八

早法 67 卷 2 号 (1992)

港湾設備としての目的から外れるものである。それは、都知事が自らの臨海部開発計画の促進を図るあまり、法を無視して東京電力を不当に優遇する取扱であるといわざるをえない。これに対しても、1991年11月12日、その是正を求める監査請求を行った。つぎに収録するのは、それに関してした私の意見陳述の要旨である。

監査請求人を代表して、意見を申し述べます。監査請求の要旨に書きましたように、東京都は、1990年10月から91年3月31日までの間、東京電力に対して豊洲埠頭内の港湾設備用地2,097平方メートルの使用を許可し、引き続き同年4月1日から92年3月31日までその使用許可の更新を行っています。これは、都条例に照らして違法、不当なものであり、東京電力に対する恣意的な使用許可により、東京都に損害を与えているといわなければなりません。以下、その理由を要約します。

第一 行政財産である港湾設備用地に、恒久的地下構造物の構築を許可することは違法である

添付書類として提出した東京都議会臨海開発等特別委員会速記録第4号(1991年9月27日)によると、都はこの貸付を東京都港湾設備条例による使用許可であるとし、そして地方自治法(238条の4)による目的外使用許可としなかったのは、「通常の場合一般法と特別法がある場合には、特別法のできる場合には、それを先にするというのが我々の慣行」であり、「現在の設備条例の中でそれができないかと申しますと、我々はそのように判断いたしております」という(21頁)。しかし、この判断は誤っている。

都が主張するように、特別法が適用できる場合、それを先に適用するというのは当たり前のことである。しかし問題は、その特別法なり、一般法なりが適用できる場合か否かにある。そしてそれは、その特別法な

東京電力に対する違法・不当な港湾設備用地使用許可の是正を求める
り、一般法なりの法の趣旨から判断しなければならない。まずこの点を、
港湾設備条例について検討する。

一 港湾設備条例の趣旨からみた本件専用使用許可の違法性

東京電力は、この専用使用許可によって、港湾設備用地に地下3階、
地上1階の変電所を建設中である。しかし、港湾設備条例は、「港湾設備
の利用が適正、かつ、効果的に行われることを目的とする」(1条)もの
であり、使用許可には港湾設備というその施設目的からの限定がある。
変電所建設は、その目的外である。それに加えて、その使用形態からも
港湾設備条例の使用許可は、このように堅固、巨大な構造物構築のため
の専用使用許可を認める趣旨のものではない。

1. 都も「これは極めて頻度の少ない、例外的な問題である」と認め
ているが、単にそれだけの問題ではない。条例10条は、「使用の期間」と
して港湾設備用地の「専用使用の期間は1年」とし、「ただし、知事が必
要と認めたときは、これを短縮することができる」と定める。そして第
15条は「原状回復の義務」として、「使用者が港湾設備の使用を終了した
とき・・・は、知事の指示に従い、自己の負担で直ちにこれを原状に復さ
なければならない」と規定する。この点から見ても、この条例における
港湾設備の使用許可は、短期間・原状回復の容易な形態においての使用
を許可する趣旨のものというべきである。

2. 港湾用地の長期貸付については、「東京都港湾施設用地の長期貸付
けに関する規則」(東京都規則175号)が定められている。貸付けの期間は
30年、更新可能となっており、権利金は用地価格の100分の50、等となっ
ている。長期使用をさせるためにはまさにこの特別法が定められている
のであり、そのことは、この規則の要件に当てはまらないものについて
は、堅固な構造物の構築の目的での使用など認めない趣旨だといわなけ
ればならない。

二 許可基準違反

こういった条例の趣旨は、早くから都自身の認めるところでもある。すなわち、港湾設備条例に基づく使用許可について、都も同条例が地方自治法第244条1項の規定に基づく「公の施設に関する条例であることから、公の施設本来の用途目的に適合すると認められる場合を原則とすべきである」のに、以前にはその条例の趣旨に反し、「地方自治法238条の4第3項の規定に基づく行政財産の目的外使用として許可すべきもの、あるいは普通財産の貸付けとして処理するのが適当と思われるもの」を含んで許可するという適正を欠いた実態があったことを認めた。そして1967年7月12日の局長決定で「港湾設備用地使用許可基準」を定め、「港湾設備用地の管理、運営の適正をはかるため、港湾設備条例に基づき使用許可することのできる場合を次のとおり定め、今後はこれにより処理する」としている。ところが本件の場合、あきらかにこの基準に反する。

1. この許可基準によれば、港湾設備用地の使用許可は、次の2要件を備えたものについてなされる。すなわち、(1)港湾の利用の増進及び管理の改善のために必要な機能を有すること。(2)港湾設備の機能を阻害しない使用形態であること。

そこでこの(1)に照らしてみると、東京電力の建設中の変電所は、臨海開発地域における使用電力をまかなうためのものであって、「港湾の利用の増進及び管理の改善のため」のものではない。

しかも(2)に関連して、この許可基準ではさらに、港湾設備用地に特殊な設備をしようとする場合は「(1)建物構造の場合は、簡易かつ容易に撤去可能な仮設物(基礎をもたないもの)とすること。(2)建物の建築面積の合計が、許可1件ごとに、24平方メートル以内とすること。」その他が定められている。本件の許可は、この点でも基準に真向から反している。

2. もし都が本件の使用許可が、港湾設備条例施行規則第27条「港湾

東京電力に対する違法・不当な港湾設備用地使用許可の是正を求める設備用地の使用は、知事がとくに必要と認めた場合にかぎり許可する」に基づくものであって、前記許可基準にしばられないと主張するならば、それは形式的違法、および実質的違法の、2重の違法を犯すことになる。

イ) まず法形式からいって、前記許可基準は、施行規則第27条の「知事がとくに必要と認め」ることのできる場合の基準を、条例の趣旨に照らして明確化したものである。そして局長決定は、訓令として、許可権限を持つ東京港管理事務所長を拘束する。したがって知事の許可ということで、この基準に反することは許されない。もしこの基準が不適當になったという事情があれば、この基準を改正してそれに従うという手続きによるべきであり、それなくしてこの基準に反する許可をすることは、管理事務所長の職務義務に違反する違法な行為である。

ロ) 実質的にみても、現在この許可基準をあらためるべき合理的理由は、なにも存在しない。この基準を無視する使用許可は、行政の公正性を放棄し、恣意により、営利企業である東京電力の利益をはかるものといわなければならない。

第二 港湾設備条例による使用許可の不当性

以上のべたように、変電所建設のための使用許可などは、港湾設備条例によって許されない違法な行為といわなければならない。加えて、もしかりに百歩譲ってその違法性を問わない、港湾設備条例も使いうる、としたところで、その使用許可は、きわめて不当である。

一 東京電力に対する不当な利益の供与

都自身も、「この条例を使うことが妥当なのかどうかというような微妙なところ」と認めている(22頁)。そしてその条例によることの妥当性に疑いをもたれるような場合、そのような方法を避けるのが、それこそ妥

当である。港湾設備条例による申請があった場合、知事はそれを許可しなければならないものではなく、不許可も当然その権限の行使だからである。ましてそれが、都と、営利企業である東京電力との癒着・なれあいの疑惑を抱かせるようなものであれば、なおさらである。本件の2,097平方メートルの土地の場合、港湾設備条例による使用許可の場合と、東京都公有財産規則47条の「建物所有または堅固な工作物設置の目的で土地を貸し付ける場合」では、その使用料等を比較すると、つぎのような事情がある。

港湾設備条例による使用許可の場合、現在月額922,680円、年額1,108万円弱である。ところが公有財産規則47条の場合は、普通財産貸付の権利金の予定価格は「当該土地の適正な価格」の50ないし90パーセントとなっている。同じ埠頭用地の江東区塩浜2丁目1番が公示地価1平方メートル当たり179万円なので、これで算定すると(70パーセント)、権利金だけで、26億2,790万円にもなる。「港湾施設用地の長期貸付けに関する規則」を適用しても、権利金は50パーセントなので、18億7,681万円となる。

また、本件のような使用形態については、地方自治法238条の4第4項による行政財産の目的外使用許可もむずかしい。1963年9月10日付け事務次官通達では「行政財産である土地の一部を堅固な建物の敷地として私人に長期継続的な使用を認めるようなことは、将来当該行政財産を本来の目的に使用したとき、直ちに原状回復又は使用関係の是正が事実上困難となり、ひいては、行政財産の本来の用途又は目的を妨げる結果ともなるので、このような長期継続的な使用の許可はできないものであること。このような長期継続的な使用を認める場合は、行政財産を普通財産とし、その賃貸借として行うべきである。」とされている。しかしかりに、この目的外使用許可とした場合の使用料は、年額で時価の100分の3。さきの場合と同様に地価1平方メートル当たり179万円で見積もっても、

東京電力に対する違法・不当な港湾設備用地使用許可の是正を求める

1億1,200万円を越える。豊洲は駅前で道路に面している土地だから、地価は1平方メートル当たり179万円よりかなり高いと思われるが、低めの179万円と見積もってもこの金額である。(21—23頁参照)。

つまり、港湾設備条例による使用許可とすることにより、18億円以上の権利金をただにし、あるいは少なくとも目的外使用許可とする場合の10分の1以下の金額で使わせているということである。都民の眼から見た場合、東京電力に対して都が、条例の趣旨から離れた不自然な解釈により、しかも自ら定めた許可基準に反してまでこのような取扱をしていることに、不正義を感じざるをえない。李下に冠を正さないのが、都民の疑惑を招かないための条件である。

二 都の損害

この疑惑が真偽いずれにせよ、むしろ通常の法解釈により長期貸付けとした場合には、都に10数億円以上の権利金、あるいは仮に目的外使用許可とした場合でも、現在の10倍以上の使用料収入が入ることは事実である。これを港湾設備条例による使用許可としたことは、本来、都が得ることのできる収入を東京電力の利益のために故意に切捨て、都に損害を与えたものと言わなければならない。その不当性は明らかである。

第三 なぜこのような違法、不当な使用許可をするのか

それにもかかわらず都は、「こういう地下構造物が頻繁に起きたのではたまりませんので」「これは極めて頻度の少ない、例外的な問題である」こと、「本件につきましては、委員ご指摘のように、一年更新でこのような種類のを永久に継続することについては、この許可をした当時でも問題があったわけでございます」と認め、「これが将来ともこのままではいいとは思っておりませんで、将来はそのような恒久の構造物の

二
三
一

処理として処理しようということは、現在でも局内でも打ち合わせ済みでございます」としながら (21—22頁)、これを、豊洲・晴海地区の再開発計画との関係で弁明しようとする。しかしその弁明自体、ますますその恣意的な非合理性をあらわにするものである。

一 住民の意見の無視

都は、「この場所につきましては、豊洲・晴海の再開発計画の対象地になっておりまして、将来の形態がまだ明確には規定されておられません」とし、つぎのようにいう。「現在の考え方では、土地利用計画は住宅系の緑地にあたるどころ」だが、この施設はほとんどが地下部分に入ってしまうので、「その上については十分に緑地として利用できる」。したがって「早急に私権を設定する恰好で処理するよりも、許されるならばこのような恰好で設備条例でつないでおきまして、対象の土地のイメージが明確になった時点で、最も適当な措置をとるといようなことが起案の理由書の中に書いて」ある (22頁) と。

しかしまず、この地区はまだ環境影響調査もすまず、都市計画地方審議会に付議されてもいない。「将来の形態がまだ明確には規定されておられません」と言うとおりである。それならば、未確定の土地として一時使用の形態は認められても、この段階で「そのような恒久の構造物の処理」をするのは、極めて不適當な措置、不当な処分だといわなければならない。

都は、都市計画局の現在の計画ではそれで支障がないから「設備条例でつないで」おくというが、都市計画や事業計画、区画整理事業そのものは、都のトップダウンで決められるべきものではない。土地基本法 2 条は、「土地は、現在及び将来における国民のための限られた貴重な資源である」とうたい、「土地は、その所在する地域の自然的、社会的、経済的及び文化的諸条件に応じて適正に利用されるものとする」(3条)とし、

東京電力に対する違法・不当な港湾設備用地使用許可の是正を求める

国及び地方自治体はそのための土地利用計画を策定すること、そしてその場合に「住民その他の関係者の意見を反映させるものとする」(11条)と規定している。都市計画局の現在の計画ではそれで支障がないから恒久の構造物を許可するというのは、環境影響調査や都市計画地方審議会の審議も形骸化し、単に都市計画局の計画を、外形的な民主的装いで飾り立てる儀式としか考えていないことをしめしている。その計画は、知事周辺の少数者によって決定され、住民の意見を反映できる合理的な論議により決められたものではない。こうしたやり方が「住民その他の関係者の」意見を反映させえないことは、港区や江東区の臨海部やゴミ処理場をめぐる要請書や意見書、有明北の住民の反発をみても、すでに実証済である。それは、港湾設備条例に反するだけでなく、土地基本法にも違反する違法な行為であり、ますます許しがたいといわなければならない。それが、都の本来得るべき貸付のさいの権利金や使用料収入を、営利企業である東京電力の利益のために、無理をして少なくする合理的理由となりえないことは、ますます明らかである。

二 東京の私物化

さらに都は、臨海副都心への「中継変電所を早期に建設しなければならない」ということで、「最も早くできるような手続きを」やったと認めている(24頁)。しかしこの臨海副都心計画自身が、環境その他人間の生活にとって耐えがたい弊害を生み出す根源の東京一極集中をますます加速させるものとして、多くの都民から批判を受けている。本年11月20日の都議会特別委員会でも、参考人4人のうち3人までが、この計画を批判して意見を述べた。かりに議会の多数が、住民には理解できないような経過のままその計画を認めても、「議会の」ではなく、「住民の」意見を反映させたことにはならない。鈴木都知事は、「マイ・タウン東京」を唱えたが、それはまさに公共の都市東京を、アワ・タウン、我々の町で

早法 67 卷 2 号 (1992)

はなく言葉どおりマイ・タウン，自分のもの，として私物化することになるのではないだろうか。本件の港湾設備条例による使用許可は，その一環をなす違法・不当な行為である。法に基づいてすみやかな是正を請求する。