

北川原公園専用路（以下「クリーンセンター専用路」という）整備工事実施設計業務委託契約の締結及び同契約に基づく支出によって生じた損害賠償請求をするよう勧告すること、及びクリーンセンター専用路建設に係る建設工事請負契約その他一切の契約及び支出をしないよう勧告することを求める住民監査請求結果

日 野 市 監 査 委 員



日 監 第 6 5 号  
平成 2 9 年 8 月 2 9 日

(請 求 者) 様

日野市監査委員 石 田 等

日野市監査委員 鈴 木 勝 豊

監査請求に係る監査結果について

平成 2 9 年 7 月 6 日付けで提出された住民監査請求について、地方自治法  
第 2 4 2 条第 4 項の規定により、監査の結果を次のとおり通知します。

## 第1 請求の受付

### 1 請求人

(略)

計91名

### 2 請求書の提出日

平成29年7月6日

### 3 請求の要旨

請求人提出の日野市職員措置請求書要旨は、次のとおりである。

#### 1) 請求の要旨

- (1) 日野市長が、平成28年7月8日、株式会社[ ]との間でした、北川原公園専用路（以下「クリーンセンター専用路」という）整備工事実施設計業務委託契約の締結及び同契約に基づく支出によって日野市に生じた金320万7600円の損害につき、日野市長が大坪冬彦に対し、損害賠償請求をするよう勧告することを請求する。
- (2) 日野市長が、クリーンセンター専用路建設に係る建設工事請負契約その他一切の契約及び支出をしないよう勧告することを請求する。

#### 2) 請求の理由

請求人らの申立ては、以下のとおり、北川原公園用地内に、小金井市・国分寺市からのごみ収集車をクリーンセンターへ通行させるためのクリーンセンター専用路を違法に建設しようとしているために、これをやめるよう求めるものである。

##### (1) 北川原公園の沿革

北川原公園は、1978年当時、「ゴミとし尿の処理場も同じ地域にあるのに加えて、また下水道の処理場を持ち込むのか」という地元住民の被害感、不満感に応じて、日野市内に住む「同じ市民の間に、加害・被害の格差をつくらないうために、東部地域に豊かな対策と感謝をもつてのぞむ」という当時の日野市長の決意に由来する。その決意のもと、豊かな対策は北川原公園構想として具体化され、1979年の日野都市計画公園の変更により、日野市大字石田、大字新井、大字万願寺、大字石田各地内の約9.6haの敷地にテニスコート、野球場、広場を含む公園として決定された。

本来、都市計画公園事業は、都市計画決定（都市計画法18条、19条）後、都市計画事業認可（都市計画法59条）により事業が実施され、都市公園条例制定（都市公園法18条）、公告を経て、都市公園法が適用される公園を建設するものである。北川原公園も、前記1979年の都市計画変更後、1983年9月26日に事業認可され、その後事業認可の公告がなされ、当初の予定どおりに用地取得等の事業が実施された。この事業認可は、1988年2月10日、1993年2月9日と延長のために事業計画変更認可申請が2回なされ、いったん途切れるも（理由は不明である）、2005年12月26日に再び事

業認可が申請されている。再申請の理由は、「地域防災計画上及び、計画地周辺の宅地化に伴い、早急に公園整備の必要性が生じたため」というもので、再申請では、約9.6haのうち約1.4haについての事業認可が申請されている。再申請後の事業認可で予算化された事業費だけでも、2005～09年度の5年間で合計10億2051万9000円（うち国庫補助4億2110万8000円）であった。

日野市は、前記1979年の都市計画変更後、北川原公園を上位計画に位置づけることで、その重要性を何度も確認してきている。具体的には、1982年に「緑のマスタープラン」の中で総合公園として位置づけたのを皮切りに、2001年には「みどりの基本計画」の中で地区の骨格軸を結ぶ緑の拠点として、2003年には「都市計画マスタープラン」で公園・緑地として位置づけてきた。

東京都も、2011年12月の「都市計画公園・緑地の整備方針」で、「今後10年間で優先的に整備する公園・緑地」の「重点公園・緑地」として北川原公園（64,200㎡）を位置づけている。

都市公園としての北川原公園の位置（日野市大字下田、大字新井、大字万願寺、大字石田各地内）・面積（9.6ha）は、前期1979年の都市計画変更から現在に至るまで何ら変更されていない。

このように、北川原公園は、市内の「迷惑施設」が集中する地元住民への感謝の気持ちを込め、市内最大級の公園として、1970年代の終わりに都市計画決定され、事業認可も経て現在まで整備が進められてきたのである。

## (2) 北川原公園予定地内にごみ収集車搬入路を作る計画の急浮上

日野市は、2012年11月、「可燃ごみの焼却施設を大型化して、小金井市・国分寺市のごみを受け入れる」という方針を突如打ち出した。大型化する可燃ごみの焼却施設は、北川原公園予定地に近接する土地に建設が予定されている。この方針は、8か月前の2012年3月市議会で「日野市単独で、今よりも小さい炉で御近所に迷惑をかけずにやっていきたい」と表明した当時の日野市長の宣言ともいべき答弁を覆すものであり、地元住民の強い反発を招くものであった。しかし、日野市は、方針発表からわずか4か月後の2013年3月13日、地元住民や市民の反対の声を押し切って、小金井市・国分寺市との間で、可燃ごみの広域処理に向けた新施設（以下「クリーンセンター」という。）の建設について「覚書」を締結した。

小金井市・国分寺市からのごみ収集車をクリーンセンターへ搬入するためには、北川原公園に接する石田大橋を経由しなければ困難である。しかし、石田大橋から入ってくるごみ収集車を、多摩川沿いの道路に誘導するためには、どうしても北川原公園予定地内に道路を通さなければならない。

このため、日野市は、当初、ごみ収集車が北川原公園内を通行するための道路を、「兼用工作物」（都市公園法5条の2第1項）として作ることを検討した。

「兼用工作物」とは、都市公園と河川、道路等の施設又は工作物が相互に効用を兼ねる施設である。この兼用工作物構想は、2016年の「環境影響評価書案」47頁にも「公園整備の一環として建設中の道路」と示されている（なお環境影響評価書案作成の時点で道路が「建設中」などという事実はなく環境

影響評価書案の記載は事実と異なっている)。

しかし、2015年3月13日、東京都都市整備局・建設局より、北川原公園内をごみ収集車が通行する道路は「もっぱら公園利用者のための園路とはいえず、公園施設とすることについても、たいへん疑問が残る」との見解を示され、都市公園と道路の相互の効用を兼ねることができないものとされたため、上記兼用工作物構想は頓挫した。

そこで、同年12月、日野市は、やむなく道路の位置づけを見直し、園路でもなければ認定市道でもない、ごみ収集車だけが通行する「クリーンセンター専用路」を作るとし、それを「30年間の暫定利用と」と言い出したのである。

そして、本年6月議会で「北川原公園専用路整備工事実施設計業務委託料」に関する補正予算が提出され、可決された。

その後、2016年7月8日、日野市長と株式会社[ ]との間で、契約金額を320万7600円とする北川原公園専用路整備工事実施設計業務委託契約が締結され、同年12月26日、同額が支払われた。

(3) 北川原公園内にクリーンセンター専用路を作ることには何重もの法律違反がある

① クリーンセンター専用路を作ることに関する現在の日野市の見解

今回、日野市は、日野市立公園条例に準じてクリーンセンター専用路を作るので、何ら法的問題はないとの見解を示している。「準じて」について、日野市長が「準用」と同義であるとの見解を示しているが、その根拠についての説明は皆無である。

ちなみに、「準用」とは、ある事柄を規律するためにつくられた法規を、それと性質を異にする別の事柄に対して、必要な若干の修正を加えてあてはめることであって、修正を加える点で単なる「適用」とは異なり、法律上明文をもって指示されている点で解釈上の「類推適用」とは異なるものとされる。

② 都市計画法に違反している

公園は、道路や大規模団地などと並んで「都市施設」(都市計画法4条5項)とされ、市街化区域及び区域区分が定められていない都市計画区域では、必ず公園を定めなければならないとされている(同法13条1項11号)。公園を定める主体は、市町村である。

告示された都市計画(同法20条3項)における公園の区域では、都市計画として決定された都市施設(これを「都市計画施設」という)として、都市計画施設を実際に整備する事業が進行する。そのため、その整備の事業の妨げになるような建物の建築は厳しく制限される。このように、都市計画において公園の位置や面積などが決められた場合、重大な効果が生じるので、都市計画における公園計画を変更する必要があるときは、遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならず(都市計画法21条1項)、その際には、公告・縦覧などの手続を取り直すことが求められている(同条2項)。そして、都市計画における公園に関する都市計画の変更は、「面積の変更を伴わない位置又は区域の変更」でなければならないとされている(都市計画法施行規則13条6号イ)。

今回、日野市が作ろうとしているクリーンセンター専用路は、国道20号線

の両脇の北川原公園予定地を通すことになっている。しかし、クリーンセンター専用路は公園施設ではない以上、クリーンセンター専用路が通る北川原公園予定地内の相当部分は、都市計画法上、都市計画施設としての都市公園から外さなければならず、都市計画施設としての都市公園の面積を大きく減じるといふ大規模な計画変更を伴わざるを得ない。そのためには、上記のとおり都市計画変更の手続が必要であるが、現在の日野市は、クリーンセンター専用路を設けるための都市計画変更の手続を一切とろうとしていない。都市計画変更の手続を経ないで北川原公園の面積を減じさせることは、都市計画法21条1項に明らかに反し、違法である。

また、北川原公園に関する都市計画の変更は、面積の変更を伴わない位置又は区域の変更でなければならないが、北川原公園予定地の隣接地に代替地はなく、都市計画における公園に関する都市計画の変更も事実上できない状態であって、都市計画法第21条第1項違反の違法は治癒されることはない。

### ③ 日野市立公園条例に準じてはできない

日野市立公園条例は、都市公園法に基づいて定められたものである（日野市立公園条例1条）。北川原公園は未だ公園として完成しておらず公告もなされていない以上、都市公園法の適用も日野市立公園条例の適用はない。そして、日野市が日野市立公園条例に「準じて」クリーンセンター専用路を作るという際の「準じて」（現在の日野市長の発言に基づけば「準用」である）に、そもそも法的根拠はない。

仮に、クリーンセンター専用路を作る根拠が、日野市立公園条例に「準じる」ことに求めるのであれば、日野市立公園条例の根拠である都市公園法にも「準じる」必要があることは、日野市の見解からすれば当然の理解、解釈であろう。

ところで、上記で述べたとおり、都市公園法5条の2第1項は、「兼用工作物」を定めているが、クリーンセンター専用路が都市公園と道路の相互の効用を兼ねることができない施設であることは、東京都都市整備局・建設局の見解からすでに明らかである。「兼用工作物」としてすら認められないクリーンセンター専用路を、日野市立公園条例に「準じて」作ろうとすることは、都市公園法5条の2第1項の趣旨に明らかに反し、同法を潜脱するものである。

また、都市公園法7条は、「公園管理者は、前条第一項又は第三項の許可の申請に係る工作物その他の物件又は施設が次の各号に掲げるものに該当し、都市公園の占用が公衆のその利用に著しい支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められるものであって、政令で定める技術的基準に適合する場合に限り、前条第一項又は第三項の許可を与えることができる」と定め、同条3号で、「通路、鉄道、軌道、公共駐車場その他これらに類する施設で地下に設けられるもの」と定めている。また、同条7号は、「前各号に掲げるもののほか、政令で定める工作物その他の物件又は施設」と定め、都市公園法施行令12条では、通路に該当するものとしては第3号で「橋並びに道路、鉄道及び軌道で高架のもの」を定めている。日野市が作ろうとしているクリーンセンター専用路は、まさに同条3号の「通路」又は同条7号・施行令12条3号の「道路」に該当するものである。とすれば、都市公園法に「準じて」、クリーンセンター専用路は地下に作るか又は高架としなければそもそも認められないもので

ある。「地下」又は「高架」でしか認められない通路等に該当するクリーンセンター専用路を、日野市立公園条例に「準じて」北川原公園予定地の土地上に作ろうとすることは、都市公園法7条3号及び都市公園法施行令12条3号の趣旨に明らかに反し、都市公園法の潜脱に他ならない。

このように、日野市が進めている北川原公園予定地の土地上にクリーンセンター専用路を作ることは、都市公園法の趣旨に明らかに反し、都市公園法の潜脱行為に他ならないのである。

④ 地方自治法にも反して違法である

地方自治法238条の4第7項は、「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる」と定め、行政財産の目的外使用を認めている。しかし、北川原公園用地にごみ収集車を通行させるクリーンセンター専用路を作ることは、公園予定地の用途を妨げるばかりか、クリーンセンター専用路ができることによって公園の整備が止まってしまうという事態を招くことは明らかである。したがって、北川原公園用地にクリーンセンター専用路を作ることは、行政財産の用途、目的を妨げるものであって、行政財産の目的外使用が許される場合に当たらず、地方自治法238条の4第7項に明らかに反し、違法である。

また、同法149条6号は、長の権限として「財産を取得し、管理し、及び処分すること」をあげているが、ここでいう「管理」は、「その財産の移転又は消滅を生ずることなくその性質を変更しない範囲内において使用し、収益し、維持改良し、信託し、時効を中断する等の法律上及び事実上の行為」をいう（松本英昭『新版 逐条地方自治法 [第7次改訂版]』（学陽書房・2013）517頁）。しかし、北川原公園予定地にクリーンセンター専用路を作ることは、公園用地としての性質を変更してしまう行為であることは明らかであるから、長の権限としての財産管理に当たらない。したがって、同法149条6号に反し、違法である。

⑤ 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律違反

北川原公園については、これまでに国と都から2億8400万円もの補助金が投入されてきた。

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律3条2項は、「補助事業者等及び間接補助事業者等は、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに留意し、法令の定及び補助金等の交付の目的又は間接補助金等の交付若しくは融通の目的に従って誠実に補助事業者等または間接補助事業者等を行うように努めなければならない」と定め、補助金を受けた事業は、補助金を受けた趣旨のとおり事業を行うことを求めている。

しかし、北川原公園用地にクリーンセンター専用路を作ることは、ごみ収集車を通行させるためであって、これまで多額の補助金を受けてきた北川原公園事業のためではなく、補助金の目的にも反する。したがって、クリーンセンター専用路を作ることは、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律3条2項にも反し、違法である。

#### (4) 結論

北川原公園内にクリーンセンター専用路を作ることは、少なくとも30年もの間（そして現在のところ30年で終わる保証は何もない）、日野都市計画上の都市公園である北川原公園の一部を、都市計画法が求める手続を何ら取らないまま通路にしようとする違法な行為である。また、日野市立公園条例に「準じて」クリーンセンター専用路を作ることは、都市公園法の潜脱行為であり、都市公園法の趣旨を踏みにじる違法な行為でもある。都市公園を道路にしてしまうことは、地方自治法、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律の求める行政財産を目的どおり使用すべきとの要請にも反し違法である。

ここで、なぜ日野市はこのような明らかに違法なクリーンセンター専用路を作る方針に立ち至ってしまったのかを、改めて考えなければならない。その原因は、言うまでもなく、日野市が、従前の日野市長の「日野市単独で、いまより小さい炉で御近所に迷惑をかけずにやっていきたい」との宣言を突如として覆し、2012年1月に「可燃ごみの焼却施設を大型化して、小金井市・国分寺市のごみを受け入れる」との方針に転換し、その4ヶ月後の2013年3月13日に、市民の反対を押し切って小金井市・国分寺市との間で可燃ごみ処理の広域化とそれに伴う新施設の建設についての覚書を取り交わしてしまったことによる。このような、従前の方針との連続性を欠く急激な方針転換が、結局、その実現のためには違法行為を強行しなければつじつまを合わせられないという今回の状況を招いたのである。そして、その違法行為を強行することは、日野市が地域住民の被害感、不満感に応えて、30年以上もの間、国庫補助金・補助金・市費合わせて18億9400万円も投入して北川原公園を都市計画施設として整備しようと正当に実施してきたことに真っ向から反する結果ともなっている。2012年3月市議会での「日野市単独で、いまより小さい炉で御近所に迷惑をかけずにやっていきたい」との従前の方針どおりであれば、そもそも今回のような問題は起こるはずもなかったものである。

3市の可燃ごみを受け入れるための可燃ごみの焼却施設の大型化のしわ寄せを、このような重大かつ明白な違法行為を犯してまで強行しようとすることは、法治行政の原理に反するもので到底許されるものではない。

作ることが違法行為でしかないクリーンセンター専用路のための予算が、2016年6月の日野市議会で可決された。いまやクリーンセンター専用路を作るための契約が締結されることが確実に予測される。しかし、かかる専用路を作ることが違法である以上、専用路を作るための契約行為も違法であることは明らかである。法令遵守のもと、なぜ、北川原公園が都市計画施設として整備されることになったのかという点、また、日野市におけるごみ処理のあり方をいかにすべきかという点、さらには、3市のごみ処理の方法についても検討する住民自治の視点を貫き、適法な解決を目指すべきときである。

よって、日野市長がした北川原公園専用路整備工事実施設計業務委託契約の締結及び同契約に基づく支出によって日野市に生じた金320万7600円の損害につき、日野市長が大坪冬彦に対し、損害賠償請求をするよう勧告することを請求するとともに、日野市長が、クリーンセンター専用路建設に係る建設工事請負契約その他一切の契約及び支出をしないよう勧告することを請求



する。

#### 4 請求の要件審査

本件請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

なお、請求人91名について、住民票の写しにより日野市内に住所を有するものであることを確認した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

監査に当たっては、請求人の主張する事実を確認するため、関係証拠書類の調査を行うとともに、請求人に対しては法第242条第6項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、また、関係人に対しては調査資料の提出及び陳述の聴取を行い、請求の内容及び陳述の内容等を総合的に判断して監査対象事項を次のとおりとした。

#### 1) 請求の要旨に関すること

- (1) 日野市長が、平成28年7月8日、株式会社[ ]との間でした、北川原公園専用路（以下「クリーンセンター専用路」という）整備工事実施設計業務委託契約の締結及び同契約に基づく支出によって日野市に生じた金320万7600円の損害につき、日野市長が大坪冬彦に対し、損害賠償請求をするよう勧告することについて
- (2) 日野市長が、クリーンセンター専用路建設に係る建設工事請負契約その他一切の契約及び支出をしないよう勧告することについて

請求人は、請求の要旨である北川原公園専用路（以下「クリーンセンター専用路」という）整備工事実施設計業務委託契約の締結及び同契約に基づく支出、並びにクリーンセンター専用路建設に係る建設工事請負契約その他一切の契約及び支出そのものの違法・不当については主張していない。

#### 2) 請求の理由に関すること

- (1) クリーンセンター専用路を作ることは、法第238条の4第7項に定める行政財産の目的外使用が許される場合に該当するか、また、法第149条6号に定める長の権限としての財産管理に当たるかについて
- (2) 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条第2項に違反するかについて

請求人は、請求の理由の中で、

- ① 日野市が作ろうとしているクリーンセンター専用路は、北川原公園予定地を通すことになっている。しかし、クリーンセンター専用路は公園施設

ではない以上、北川原公園予定地内の相当部分は、都市計画法上、都市計画施設としての都市公園から外さなければならず、都市計画施設としての都市公園の面積を大きく減じるという大規模な計画変更を伴わざるを得ない。そのためには、都市計画変更の手續が必要であるが、クリーンセンター専用路を設けるための都市計画変更の手續を一切とろうとしていない。都市計画変更の手續を経ないで北川原公園の面積を減じさせることは、都市計画法 21 条 1 項に明らかに反し、違法である。

また、北川原公園に関する都市計画の変更は、面積の変更を伴わない位置又は区域の変更でなければならないが、北川原公園予定地の隣接地に代替地はなく、都市計画における公園に関する都市計画の変更も事実上できない状態であって、都市計画法第 21 条第 1 項違反の違法は治癒されることはない。

- ② 日野市が日野市立公園条例に「準じて」クリーンセンター専用路を作るという際の「準じて」に、そもそも法的根拠はない。仮に、クリーンセンター専用路を作る根拠が、日野市立公園条例に「準じる」ことに求めるのであれば、日野市立公園条例の根拠である都市公園法にも「準じる」必要があることは、日野市の見解からすれば当然の理解、解釈であろう。

都市公園法 5 条の 2 第 1 項は、「兼用工作物」を定めているが、クリーンセンター専用路が都市公園と道路の相互の効用を兼ねることができない施設であることは明らかである。「兼用工作物」としてすら認められないクリーンセンター専用路を、日野市立公園条例に「準じて」作ろうとすることは、都市公園法 5 条の 2 第 1 項の趣旨に明らかに反し、同法を潜脱するものである。

また、都市公園法 7 条は、「公園管理者は、前条第一項又は第三項の許可の申請に係る工作物その他の物件又は施設が次の各号に掲げるものに該当し、都市公園の占用が公衆のその利用に著しい支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められるものであって、政令で定める技術的基準に適合する場合に限り、前条第一項又は第三項の許可を与えることができる」と定め、同条 3 号で、「通路、鉄道、軌道、公共駐車場その他これらに類する施設で地下に設けられるもの」と定めている。また、同条 7 号は、「前各号に掲げるもののほか、政令で定める工作物その他の物件又は施設」と定め、都市公園法施行令 12 条では、通路に該当するものとしては第 3 号で「橋並びに道路、鉄道及び軌道で高架のもの」を定めている。日野市が作ろうとしているクリーンセンター専用路は、まさに同条 3 号の「通路」又は同条 7 号・施行令 12 条 3 号の「道路」に該当するものである。とすれば、都市公園法に「準じて」、クリーンセンター専用路は地下に作るか又は高架としなければそもそも認められないものである。「地下」又は「高架」でしか認められない通路等に該当するクリーンセンター専用路を、日野市立公園条例に「準じて」北川原公園予定地の土地に作ろうとすることは、都市公園法 7 条 3 号及び都市公園法施行令 12 条 3 号の趣旨に明らかに反し、都市公園法の潜脱に他ならない。

と主張している。

また、請求人は、陳述の際に、市側が住民の合意形成に努めていない等との主張もしている。

これらの主張については、いずれも、都市計画法、都市公園法、及び日野市立公園条例に基づく行政手続きの是非に関する問題であり、非財務的見地から行われているものと判断される。

従って法第242条第1項に規定されている住民監査請求の対象となる財務会計上の行為とは認められないため監査の対象とはしなかった。

## 2 監査対象部課

環境共生部 施設課、緑と清流課  
まちづくり部 都市計画課、道路課  
総務部 財産管理課  
を監査対象とした。

## 3 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

平成29年8月9日に陳述を行い、請求人91名の内、7名が出席し、うち4名が本件請求の趣旨の補足を行った。また、代理人（補佐人）2名が出席し、うち1名が補足説明を行った。その際、新たな資料を追加提出した。

なお、法第242条第7項の規定に基づき、関係職員を立ち会わせた。

## 4 関係職員の陳述の聴取

平成29年8月9日、関係職員の陳述の聴取を行った。

環境共生部長、まちづくり部長、総務部長、クリーンセンター長、施設課長、緑と清流課長、都市計画課長、道路課長、財産管理課長が出席し、各担当事項についての陳述を行った。

その際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

## 5 関係証拠書類の調査等

関係証拠書類については、監査対象部課である環境共生部施設課、緑と清流課、まちづくり部都市計画課、道路課、総務部財産管理課から資料の提出を受けた。

## 6 現地確認・調査

平成29年8月9日、環境共生部長、まちづくり部長、総務部長、クリーンセンター長、施設課長、緑と清流課長、都市計画課長、道路課長、財産管理課長立会いのもと北川原公園専用路整備予定地及びその周辺の現地確認調査を行った。

### 第3 監査の結果

本件請求に対する結論は、合議により次のように決定した。  
本件請求には理由がないものと判断する。  
以下、事実関係の確認及び判断について述べる。

#### 1 事実関係の確認

関係職員に対する聴取及び書類等の確認の結果、以下の事実が認められた。

##### (1) 北川原公園専用路整備工事实施設計業務委託契約及び同契約に基づく支出について

平成28年7月1日 施設課にて支出負担行為伺書（契約依頼書）起案  
課長決裁

平成28年7月4日 契約依頼書を総務課へ提出、受付

平成28年7月8日 総務課にて委託契約締結

契約金額 3,207,600円

契約期間 平成28年7月11日から平成28年9月30日まで

支払方法 前払金として 962,000円を支払う

残額については業務完了後支払う

平成28年7月20日 受注者から前払金辞退届

平成28年9月14日 施設課にて変更契約依頼書を総務課へ提出、受付

平成28年9月15日 総務課にて委託変更契約締結

（契約期間延伸：平成28年11月30日まで）

平成28年11月30日 道路課にて業務委託完了報告書作成

平成28年12月1日 企画経営課検査員にて業務委託検査調書作成

平成28年12月16日 契約代金請求により、同日、施設課にて支出命令  
書起票

平成28年12月26日 3,207,600円支払

##### (2) クリーンセンター専用路建設に係る建設工事請負契約その他一切の契約及び支出について

###### ① クリーンセンター専用路整備工事

平成28年12月16日 施設課にて債務負担行為伺書（契約依頼書）起案  
市長決裁

平成28年12月20日 契約依頼書を総務課へ提出、受付

平成29年2月16日 総務課にて工事請負契約締結

契約金額 63,679,382円

契約期間 平成29年2月17日から平成29年9月22日まで

支払方法 前払金として 25,471,000円を支払う

中間前払いとして 12,735,000円を支払う  
残額については工事竣功引渡後支払う  
平成29年3月7日 前払金代金請求により、同日、施設課にて支出命令書  
起票  
平成29年3月24日 前払金25,471,000円支払

② 根川橋梁整備工事

平成28年12月16日 施設課にて債務負担行為伺書（契約依頼書）起案  
市長決裁  
平成28年12月20日 契約依頼書を総務課へ提出、受付  
平成29年2月9日 総務課にて工事請負契約締結  
契約金額 116,256,660円  
契約期間 平成29年2月10日から平成29年9月22日まで  
支払方法 前払金として 46,502,000円を支払う  
中間前払いとして 23,251,000円を支払う  
残額については工事竣功引渡後支払う  
平成29年2月23日 前払金代金請求により、同日、施設課にて支出命令  
書起票  
平成29年3月9日 前払金46,502,000円支払

③ 北川原広場等整備工事

平成28年12月16日 緑と清流課にて債務負担行為伺書（契約依頼書）  
起案 市長決裁  
平成28年12月20日 契約依頼書を総務課へ提出、受付  
平成29年2月16日 総務課にて工事請負契約締結  
契約金額 91,800,000円  
契約期間 平成29年2月17日から平成29年9月22日まで  
支払方法 前払金として 36,720,000円を支払う  
中間前払いとして 18,360,000円を支払う  
残額については工事竣功引渡後支払う  
平成29年3月3日 前払金代金請求により、同月6日、緑と清流課にて  
支出命令書起票  
平成29年3月15日 前払金36,720,000円支払

④ 北川原公園整備工事等監理業務委託

平成29年1月27日 緑と清流課にて債務負担行為伺書（契約依頼書）  
起案 部長決裁  
平成29年2月6日 契約依頼書を総務課へ提出、受付  
平成29年3月3日 総務課にて委託契約締結  
契約金額 8,964,000円  
契約期間 平成29年3月4日から平成30年5月31日まで  
支払方法 前払金として 2,689,000円を支払う

残額については業務完了後支払う  
また、平成29年度に予算額を限度として部分払いを1回行なう  
平成29年4月7日 前払金代金請求により、同月10日、緑と清流課にて  
支出命令書起票  
平成29年4月24日 前払金2,689,000円支払

- (3) クリーンセンター専用路を作ることは、法第238条の4第7項に定める行政財産の目的外使用が許される場合に該当するか、また、法第149条6号に定める長の権限としての財産管理に当たるかについて

①地方自治法第238条の4の条文は以下のとおりである。

(行政財産の管理及び処分)

第二百三十八条の四 行政財産は、次項から第四項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。

2 行政財産は、次に掲げる場合には、その用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、又は私権を設定することができる。

一 当該普通地方公共団体以外の者が行政財産である土地の上に政令で定める堅固な建物その他の土地に定着する工作物であつて当該行政財産である土地の供用の目的を効果的に達成することに資すると認められるものを所有し、又は所有しようとする場合(当該普通地方公共団体と一棟の建物を区分して所有する場合を除く。)において、その者(当該行政財産を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。)に当該土地を貸し付けるとき。

二 普通地方公共団体が国、他の地方公共団体又は政令で定める法人と行政財産である土地の上に一棟の建物を区分して所有するためその者に当該土地を貸し付ける場合

三 普通地方公共団体が行政財産である土地及びその隣接地の上に当該普通地方公共団体以外の者と一棟の建物を区分して所有するためその者(当該建物のうち行政財産である部分を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。)に当該土地を貸し付ける場合

四 行政財産のうち庁舎その他の建物及びその附帯施設並びにこれらの敷地(以下この号において「庁舎等」という。)についてその床面積又は敷地に余裕がある場合として政令で定める場合において、当該普通地方公共団体以外の者(当該庁舎等を管理する普通地方公共団体が当該庁舎等の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。)に当該余裕がある部分を貸し付けるとき(前三号に掲げる場合に該当する場合を除く。)

五 行政財産である土地を国、他の地方公共団体又は政令で定める法人の経営する鉄道、道路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のために当該土地に地上権を設定するとき。

- 六 行政財産である土地を国、他の地方公共団体又は政令で定める法人の使用  
する電線路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のた  
めに当該土地に地役権を設定するとき。
- 3 前項第二号に掲げる場合において、当該行政財産である土地の貸付けを受  
けた者が当該土地の上に所有する一棟の建物の一部(以下この項及び次項に  
おいて「特定施設」という。)を当該普通地方公共団体以外の者に譲渡しよ  
うとするときは、当該特定施設を譲り受けようとする者(当該行政財産を管  
理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上  
で適当と認める者に限る。)に当該土地を貸し付けることができる。
- 4 前項の規定は、同項(この項において準用する場合を含む。)の規定により  
行政財産である土地の貸付けを受けた者が当該特定施設を譲渡しようとし  
る場合について準用する。
- 5 前三項の場合においては、次条第四項及び第五項の規定を準用する。
- 6 第一項の規定に違反する行為は、これを無効とする。
- 7 行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可す  
ることができる。
- 8 前項の規定による許可を受けてする行政財産の使用については、借地借家  
法(平成三年法律第九十号)の規定は、これを適用しない。
- 9 第七項の規定により行政財産の使用を許可した場合において、公用若しく  
は公共用に供するため必要を生じたとき、又は許可の条件に違反する行為が  
あると認めるときは、普通地方公共団体の長又は委員会は、その許可を取り  
消すことができる。

②地方自治法第149条の条文は以下のとおりである。

- 第百四十九条 普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。
- 一 普通地方公共団体の議会の議決を経べき事件につきその議案を提出する  
こと。
- 二 予算を調製し、及びこれを執行すること。
- 三 地方税を賦課徴収し、分担金、使用料、加入金又は手数料を徴収し、及び  
過料を科すること。
- 四 決算を普通地方公共団体の議会の認定に付すること。
- 五 会計を監督すること。
- 六 財産を取得し、管理し、及び処分すること。
- 七 公の施設を設置し、管理し、及び廃止すること。
- 八 証書及び公文書類を保管すること。
- 九 前各号に定めるものを除く外、当該普通地方公共団体の事務を執行するこ  
と。

(4) 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条第2項に違反するかについて

○補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条の条文は以下のとおりである。

(関係者の責務)

第三条 各省各庁の長は、その所掌の補助金等に係る予算の執行に当つては、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに特に留意し、補助金等が法令及び予算で定めるところに従つて公正かつ効率的に使用されるように努めなければならない。

2 補助事業者等及び間接補助事業者等は、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに留意し、法令の定及び補助金等の交付の目的又は間接補助金等の交付若しくは融通の目的に従つて誠実に補助事業等又は間接補助事業等を行うように努めなければならない

## 2 対象部課の説明

(1) クリーンセンター専用路を作ることは、法第238条の4第7項に定める行政財産の目的外使用が許される場合に該当するか、また、法第149条6号に定める長の権限としての財産管理に当たるかについて

①法第238条の4第7項に定める行政財産の目的外使用が許される場合に該当するかについて

北川原公園予定地のうち、国道20号バイパス北側の日野市が北川原公園予定地として所有及び管理する行政財産たる土地についての主張であると理解する。

クリーンセンター専用路の整備計画は、当該土地を、所有者である日野市が一定の期間、北川原公園予定地としてではなく、浅川清流環境組合へのごみ搬入車両の通行のための専用路として使用しようとするものである。

請求人は、こうした行為が、法第238条の4第7項に規定する行政財産目的外使用許可の手續が必要であるとの前提で「違法」であると主張している。

しかし、法第238条の4第7項の規定は、行政財産を管理する当該地方公共団体以外の者がその用途又は目的を妨げない限度において使用することについて許可するための規定であり、当該地方公共団体自身がその用途又は目的を妨げない限度において使用することを許可するための規定ではないため、そもそも、本件規定の適用を受けないものである。

その根拠は、昭和38年の地方自治法一部改正（昭和38年法律第99号）に伴い当時の自治省が発出した当該一部改正に係る施行通知（昭和38年9月10日自治乙行発第3号各都道府県知事あて自治事務次官通達「地方自治法の一部を改正する法律（地方開発事業団関係を除く。）の施行について」）



の中で「行政財産は、本来、公用又は公共用の目的達成のために使用されるものであるが、その用途又は目的を妨げない限度においては、例外的に私人の使用を認めることとし、用途又は目的外の使用は、契約によらず行政処分である許可によることとされたこと。」とされていることである。

よって、このような請求人の主張は、請求の理由に当たらない。

## ②法第149条6号に定める長の権限としての財産管理に当たるかについて

上記①と同様、北川原公園予定地のうち、国道20号バイパス北側の日野市が北川原公園予定地として所有及び管理する行政財産たる土地についての主張であると理解する。

請求人は北川原公園予定地にクリーンセンター専用路を作ることは、公園用地としての性質を変更してしまう行為であることは明らかだから、このような行為は市長の権限としての財産の管理に当たらないから法第149条第6号に違反すると主張する。

法第149条は、普通地方公共団体の長（市長）を中心として、執行機関の全般にわたる基本事項を定める第7章「執行機関」の一部を構成する規定であり、その趣旨は、普通地方公共団体の長（市長）の担任する事務を概括列挙するものである。また、当該規定中の「財産」の定義については、普通地方公共団体の財務運営に関する基本規定を定めている第9章「財務」に規定されている法第237条第1項において定められており、同項によれば、

「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。」とし、具体的には、歳計現金を除く不動産、動産、用益物権、無体財産権、有価証券、金銭債権等が同項の「財産」に当たるとされている。そして、前記第9章「財務」の第9節「財産」において、財産の範囲及び区分と管理及び処分に関する基本規定を定める法第237条をはじめ、公有財産の普通財産及び行政財産の取り扱いを含む、財産の具体的取扱いに関する規定が設けられているものである。

以上のことを総合すると、法第149条第6号の「財産を管理する」とは、法第237条第1項に規定する「財産」に該当する様々な種類の財産を、その種類ごとにその性質（不動産であれば不動産としての性質、動産であれば動産としての性質）を変更しない範囲内において使用し、収益し、又は維持管理等することを意味するものであり、第9章「財務」の第9節「財産」に規定される「行政財産」又は「普通財産」の具体的取扱い等についてまでも定めるものではないと解釈するのが相当である。

請求人の主張は、当該規定がそれぞれの財産の使用目的までに及んでその管理について定めるものであるとの解釈を前提としたものであることになり、この点につき、当該規定の解釈を誤っている。

よって、このような請求人の主張は、請求の理由に当たらない。

(2) 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条第2項に違反するかについて

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条第2項は、「法令の定め、補助金等の交付の目的に従って誠実に補助事業を行うように努めなければならない」と規定している。

日野市が将来、都市公園として整備する方針は何ら変わっておらず、法律の手続きを踏んで事業を実施するものであり、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条第2項には違反していない。

よって、このような請求人の主張は、請求の理由に当たらない。

### 3 判断

請求人の主張に対し、次のように判断する。

#### 1) 請求の要旨に関すること

(1) 日野市長が、平成28年7月8日、株式会社[ ]との間でした、北川原公園専用路（以下「クリーンセンター専用路」という）整備工事実施設計業務委託契約の締結及び同契約に基づく支出によって日野市に生じた金320万7600円の損害につき、日野市長が大坪冬彦に対し、損害賠償請求をするよう勧告することについて

クリーンセンター専用路整備工事実施設計業務委託契約の締結及び同契約に基づく支出は、同一の財務会計行為としてみなす。

本請求は、平成28年7月15日付け及び同年8月15日付けで受理した請求と同一の財務会計行為に基づくものとして同一の請求と認められる。

したがって、請求の要旨(1)については、先の請求に係る監査結果である平成28年9月6日付け、日監第61号、監査請求に係る監査結果についての写しをもって監査の結果とする。

※行政実例（昭和34年3月19日）によれば、住民監査請求は、同一事件について二個以上の請求がなされた場合、請求人が異なる以上「一事不再議」の原則を援用することはできないが、一個の請求について行った監査の結果に基づいて請求に係る事実がないと認められるときは、他の請求について改めて監査を行うことなく、その旨を請求人に通知すれば足りるものであるとされている。

(2) 日野市長が、クリーンセンター専用路建設に係る建設工事請負契約その他一切の契約及び支出をしないよう勧告することについて

請求人らは、請求の要旨(2)において、クリーンセンター専用路建設に係る建設工事請負契約その他一切の契約及び支出をしないよう勧告することを請求するとしているが、確認した当該契約及び支出そのものは、契約事務及び

会計事務に係る通常の手続に従って適法に締結及び支出されているものである。

2) 請求の理由に関すること

(1) クリーンセンター専用路を作ることは、法第238条の4第7項に定める行政財産の目的外使用が許される場合に該当するか、また、法第149条6号に定める長の権限としての財産管理に当たるかについて

①法第238条の4第7項に定める行政財産の目的外使用が許される場合に該当するかについて

法第238条の4第7項の規定は、当該地方公共団体以外の者がその用途又は目的を妨げない限度において行政財産の使用を許可するための規定であり、当該地方公共団体自身を使用することを許可するための規定ではないため、本件規定の適用を受けないものであることは、昭和38年9月10日、自治乙行発第3号、各都道府県知事あて自治事務次官通達により明らかである。

②法第149条6号に定める長の権限としての財産管理に当たるかについて

法第149条第6号の「財産を管理する」とは、法第237条第1項に規定する財産を、その種類ごとにその性質を変更しない範囲内において使用し、収益し、又は維持管理等することを意味するもので、それぞれの財産の使用目的にまで及んでその管理について定めたものではない、という対象部課の説明には妥当性があるものと判断する。

(2) 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条第2項に違反するかについて

専用路部分は30年間と期間を定めた暫定整備であり、将来、都市公園として整備する方針は変えていないため、本規定に反するということとはできない。

4 結論

以上のことから、本件請求には理由がないものと判断する。

日野市職員措置請求書

日野市監査委員 御中

2017年7月6日

請求人 別紙請求人目録記載のとおり

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

第1 請求の要旨

- 1 日野市長が、平成28年7月8日、株式会社[ ]との間でした、北川原公園専用路（以下「クリーンセンター専用路」という）整備工事実施設計業務委託契約の締結及び同契約に基づく支出によって日野市に生じた金320万7600円の損害につき、日野市長が大坪冬彦に対し、損害賠償請求をするよう勧告することを請求する。
- 2 日野市長が、クリーンセンター専用路建設に係る建設工事請負契約その他一切の契約及び支出をしないよう勧告することを請求する。

第2 請求の理由

請求人らの申立ては、以下のとおり、北川原公園用地内に、小金井市・国分寺市からのごみ収集車をクリーンセンターへ通行させるためのクリーンセンター専用路を違法に建設しようとしているために、これをやめるよう求めるものである。

1 北川原公園の沿革

北川原公園は、1978年当時、「ゴミとし尿の処理場も同じ地域にあるのに加えて、また下水道の処理場を持ち込むのか」という地元住民の被害感、不満感に応えて、日野市内に住む「同じ市民の間に、加害・被害の格差をつくらないために、東部地域に豊かな対策と感謝をもってのぞむ」（資料1）という当時の日野市長の決意に由来する。その決意のもと、豊かな対策は北川原公園構想として具体化され、1979年の日野都市計画公園の変更により、日野市大字石田、大字新井、大字万願寺、大字石田各地内の約9.6haの敷地にテニスコート、野球場、広場を含む公園として決定された（資料2、資料3）。

本来、都市計画公園事業は、都市計画決定（都市計画法18条、19条）後、都市計画事業認可（都市計画法59条）により事業が実施され、都市公園条例制定（都市公園法18条）、公告を経て、都市公園法が適用される公園を建設するものである（資料4）。北川原公園も、前記1979年の都市計画変更後、1983年9月26日に事業認可され（資料5）、その後事業認可の公告がなされ、当初の予定どおりに用地取得等の事業が実施された。この事業認可は、1988年2月10日（資料6）、1993年2月9日（資料7）と延長のために事業計画変更認可申請が2回なされ、いったん途切れるも（理由は不明である）、2005年12月26日に再び事業認可が申請されている（資料8）。再申請の理由は、「地域防災計画上及び、計画地周辺の宅地化に伴い、早急に公園整備の必要性が生じたため」（資料9）というもので、再申請では、約9.6haのうち約1.4haについて

ての事業認可が申請されている。再申請後の事業認可で予算化された事業費だけでも、2005～09年度の5年間で合計10億2051万9000円（うち国庫補助4億2110万8000円）であった（資料9）。

日野市は、前記1979年の都市計画変更後、北川原公園を上位計画に位置づけることで、その重要性を何度も確認してきている。具体的には、1982年に「緑のマスタープラン」の中で総合公園として位置づけたのを皮切りに、2001年には「みどりの基本計画」の中で地区の骨格軸を結ぶ緑の拠点として、2003年には「都市計画マスタープラン」で公園・緑地として位置づけてきた（資料10）。

東京都も、2011年12月の「都市計画公園・緑地の整備方針」で、「今後10年間で優先的に整備する公園・緑地」の「重点公園・緑地」として北川原公園（64,200㎡）を位置づけている（資料11）。

都市公園としての北川原公園の位置（日野市大字下田、大字新井、大字万願寺、大字石田各地内）・面積（9.6ha）は、前期1979年の都市計画変更から現在に至るまで何ら変更されていない（資料12）。

このように、北川原公園は、市内の「迷惑施設」が集中する地元住民への感謝の気持ちを込め、市内最大級の公園として、1970年代の終わりに都市計画決定され、事業認可も経て現在まで整備が進められてきたのである。

## 2 北川原公園予定地内にごみ収集車搬入路を作る計画の急浮上

日野市は、2012年11月、「可燃ごみの焼却施設を大型化して、小金井市・国分寺市のごみを受け入れる」という方針を突如打ち出した。大型化する可燃ごみの焼却施設は、北川原公園予定地に近接する土地に建設が予定されている。この方針は、8か月前の2012年3月市議会で「日野市単独で、今よりも小さい炉で御近所に迷惑をかけずにやっていきたい」（資料13）と表明した当時の日野市長の宣言ともいうべき答弁を覆すものであり、地元住民の強い反発を招くものであった。しかし、日野市は、方針発表からわずか4か月後の2013年3月13日、地元住民や市民の反対の声を押し切って、小金井市・国分寺市との間で、可燃ごみの広域処理に向けた新施設（以下「クリーンセンター」という。）の建設について「覚書」（資料14）を締結した。

小金井市・国分寺市からのごみ収集車をクリーンセンターへ搬入するためには、北川原公園に接する石田大橋を経由しなければ困難である。しかし、石田大橋から入ってくるごみ収集車を、多摩川沿いの道路に誘導するためには、どうしても北川原公園予定地内に道路を通さなければならない。

このため、日野市は、当初、ごみ収集車が北川原公園内を通行するための道路を、「兼用工作物」（都市公園法5条の2第1項）として作ることを検討した（資料15、資料16）。

「兼用工作物」とは、都市公園と河川、道路等の施設又は工作物とが相互に効用を兼ねる施設である。この兼用工作物構想は、2016年の「環境影響評価書案」47頁にも「公園整備の一環として建設中の道路」と示されている（資料17、なお環境影響評価書案作成の時点で道路が「建設中」などという事実はなく環境影響評価書案の記載は事実と異なっている）。

しかし、2015年3月13日、東京都都市整備局・建設局より、北川原公園内をごみ収集車が通行する道路は「もっぱら公園利用者のための園路とは言い難く、公園施設とすることについても、たいへん疑問が残る」との見解を示され（資料18）、都市公園と道路の相互の効用を兼ねることができないものとされたため、上記兼用工作物構想は頓挫した。

そこで、同年12月、日野市は、やむなく道路の位置づけを見直し、園路でもなければ認定市道でもない、ごみ収集車だけが通行する「クリーンセンター専用路」を作るとし、それを「30年間の暫定利用」とすると言い出したのである（資料19、資料20）。

そして、本年6月議会で「北川原公園専用路整備工事実施設計業務委託料」に関する補正予算が提出され、可決された(資料21)。

その後、2016年7月8日、日野市長と株式会社[ ]との間で、契約金額を320万7600円とする北川原公園専用路整備工事実施設計業務委託契約が締結され(資料31、資料32)、同年12月26日、同額が支払われた(資料33、資料34)。

### 3 北川原公園内にクリーンセンター専用路を作ることは何重もの法律違反がある

#### (1) クリーンセンター専用路を作ることに関する現在の日野市の見解

今回、日野市は、日野市立公園条例に準じてクリーンセンター専用路を作るので、何ら法的問題はないとの見解を示している(資料22)。「準じて」について、日野市長が「準用」と同義であるとの見解を示しているが、その根拠についての説明は皆無である。

ちなみに、「準用」とは、ある事柄を規律するためにつくられた法規を、それと性質を異にする別の事柄に対して、必要な若干の修正を加えてあてはめることであって、修正を加える点で単なる「適用」とは異なり、法律上明文をもって指示されている点で解釈上の「類推適用」とは異なるものとされる。

#### (2) 都市計画法に違反している

公園は、道路や大規模団地などと並んで「都市施設」(都市計画法4条5項)とされ、市街化区域及び区域区分が定められていない都市計画区域では、必ず公園を定めなければならないとされている(同法13条1項11号。資料23)。公園を定める主体は、市町村である。

告示された都市計画(同法20条3項)における公園の区域では、都市計画として決定された都市施設(これを「都市計画施設」という)として、都市計画施設を実際に整備する事業が進行する。そのため、その整備の事業の妨げになるような建物の建築は厳しく制限される。このように、都市計画において公園の位置や面積などが決められた場合、重大な効果が生じるので、都市計画における公園計画を変更する必要があるときは、遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならず(都市計画法21条1項)、その際には、公告・縦覧などの手続を取り直すことが求められている(同条2項)。そして、都市計画における公園に関する都市計画の変更は、「面積の変更を伴わない位置又は区域の変更」でなければならないとされている(都市計画法施行規則13条6号イ。資料24)。

今回、日野市が作ろうとしているクリーンセンター専用路は、国道20号線の両脇の北川原公園予定地を通すことになっている。しかし、クリーンセンター専用路は公園施設ではない以上、クリーンセンター専用路が通る北川原公園予定地内の相当部分は、都市計画法上、都市計画施設としての都市公園から外さなければならず、都市計画施設としての都市公園の面積を大きく減じるという大規模な計画変更を伴わざるを得ない。そのためには、上記のとおり都市計画変更の手続が必要であるが、現在の日野市は、クリーンセンター専用路を設けるための都市計画変更の手続を一切とろうとしていない。都市計画変更の手続を経ないで北川原公園の面積を減じさせることは、都市計画法21条1項に明らかに反し、違法である。

また、北川原公園に関する都市計画の変更は、面積の変更を伴わない位置又は区域の変更でなければならないが、北川原公園予定地の隣接地に代替地はなく、都市計画における公園に関する都市計画の変更も事実上できない状態であって、都市計画法第21条第1項違反の違法は治癒されることはない。

#### (3) 日野市立公園条例に準じてはできない

日野市立公園条例(資料25)は、都市公園法(資料26)に基づいて定められたも

のである（日野市立公園条例1条）。北川原公園は未だ公園として完成しておらず公告もなされていない以上、都市公園法の適用も日野市立公園条例の適用はない。そして、日野市が日野市立公園条例に「準じて」クリーンセンター専用路を作るという際の「準じて」（現在の日野市長の発言に基づけば「準用」である）に、そもそも法的根拠はない。

仮に、クリーンセンター専用路を作る根拠が、日野市立公園条例に「準じる」ことに求めるのであれば、日野市立公園条例の根拠である都市公園法にも「準じる」必要があることは、日野市の見解からすれば当然の理解、解釈であろう。

ところで、上記で述べたとおり、都市公園法5条の2第1項は、「兼用工作物」を定めているが、クリーンセンター専用路が都市公園と道路の相互の効用を兼ねることができない施設であることは、東京都都市整備局・建設局の見解からすでに明らかである。「兼用工作物」としてすら認められないクリーンセンター専用路を、日野市立公園条例に「準じて」作ろうとすることは、都市公園法5条の2第1項の趣旨に明らかに反し、同法を潜脱するものである。

また、都市公園法7条は、「公園管理者は、前条第一項又は第三項の許可の申請に係る工作物その他の物件又は施設が次の各号に掲げるものに該当し、都市公園の占用が公衆のその利用に著しい支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められるものであって、政令で定める技術的基準に適合する場合に限り、前条第一項又は第三項の許可を与えることができる」と定め、同条3号で、「通路、鉄道、軌道、公共駐車場その他これらに類する施設で地下に設けられるもの」と定めている。また、同条7号は、「前各号に掲げるもののほか、政令で定める工作物その他の物件又は施設」と定め、都市公園法施行令12条（資料27）では、通路に該当するものとしては第3号で「橋並びに道路、鉄道及び軌道で高架のもの」を定めている。日野市が作ろうとしているクリーンセンター専用路は、まさに同条3号の「通路」又は同条7号・施行令12条3号の「道路」に該当するものである。とすれば、都市公園法に「準じて」、クリーンセンター専用路は地下に作るか又は高架としなければそもそも認められないものである。「地下」又は「高架」でしか認められない通路等に該当するクリーンセンター専用路を、日野市立公園条例に「準じて」北川原公園予定地の土地に作ろうとすることは、都市公園法7条3号及び都市公園法施行令12条3号の趣旨に明らかに反し、都市公園法の潜脱に他ならない。

このように、日野市が進めている北川原公園予定地の土地にクリーンセンター専用路を作るとは、都市公園法の趣旨に明らかに反し、都市公園法の潜脱行為に他ならないのである。

#### (4) 地方自治法にも反して違法である

地方自治法238条の4第7項は、「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる」と定め、行政財産の目的外使用を認めている（資料28）。しかし、北川原公園用地にごみ収集車を通行させるクリーンセンター専用路を作るとは、公園予定地の用途を妨げるばかりか、クリーンセンター専用路ができることによって公園の整備が止まってしまうという事態を招くことは明らかである。したがって、北川原公園用地にクリーンセンター専用路を作るとは、行政財産の用途、目的を妨げるものであって、行政財産の目的外使用が許される場合に当たらず、地方自治法238条の4第7項に明らかに反し、違法である。

また、同法149条6号は、長の権限として「財産を取得し、管理し、及び処分すること」をあげているが、ここでいう「管理」は、「その財産の移転又は消滅を生ずることなくその性質を変更しない範囲内において使用し、収益し、維持改良し、信託し、時

効を中断する等の法律上及び事実上の行為」をいう（松本英昭『新版 逐条地方自治法 [第7次改訂版]』（学陽書房・2013）517頁）。しかし、北河原公園予定地にクリーンセンター専用路を作ることは、公園用地としての性質を変更してしまう行為であることは明らかであるから、長の権限としての財産管理に当たらない。したがって、同法149条6号に反し、違法である。

(5) 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律違反

北川原公園については、これまでに国と都から2億8400万円もの補助金が投入されてきた（資料29）。

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律3条2項は、「補助事業者等及び間接補助事業者等は、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに留意し、法令の定及び補助金等の交付の目的又は間接補助金等の交付若しくは融通の目的に従って誠実に補助事業等または間接補助事業等を行うように努めなければならない」と定め（資料30）、補助金を受けた事業は、補助金を受けた趣旨のとおり事業を行うことを求めている。

しかし、北川原公園用地にクリーンセンター専用路を作ることは、ごみ収集車を通行させるためであって、これまで多額の補助金を受けてきた北川原公園事業のためではなく、補助金の目的にも反する。したがって、クリーンセンター専用路を作ることは、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律3条2項にも反し、違法である。

4 結 論

北川原公園内にクリーンセンター専用路を作ることは、少なくとも30年もの間（そして現在のところ30年で終わる保証は何もない）、日野都市計画上の都市公園である北川原公園の一部を、都市計画法が求める手続を何ら取らないまま通路にしようとする違法な行為である。また、日野市立公園条例に「準じて」クリーンセンター専用路を作ることは、都市公園法の潜脱行為であり、都市公園法の趣旨を踏みにじる違法な行為でもある。都市公園を道路にしてしまうことは、地方自治法、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律の求める行政財産を目的どおり使用すべきとの要請にも反し違法である。

ここで、なぜ日野市はこのように明らかに違法なクリーンセンター専用路を作る方針に立ち至ってしまったのかを、改めて考えなければならない。その原因は、言うまでもなく、日野市が、従前の日野市長の「日野市単独で、いまより小さい炉で御近所に迷惑をかけずにやっていきたい」との宣言を突如として覆し、2012年11月に「可燃ごみの焼却施設を大型化して、小金井市・国分寺市のごみを受け入れる」との方針に転換し、その4ヶ月後の2013年3月13日に、市民の反対を押し切って小金井市・国分寺市との間で可燃ごみ処理の広域化とそれに伴う新施設の建設についての覚書を取り交わしてしまったことによる。このような、従前の方針との連続性を欠く急激な方針転換が、結局、その実現のためには違法行為を強行しなければつじつまを合わせられないという今回の状況を招いたのである。そして、その違法行為を強行することは、日野市が地域住民の被害感、不満感にこたえて、30年以上もの間、国庫補助金・補助金・市費合わせて18億9400万円（資料29）も投入して北川原公園を都市計画施設として整備しようとして正当に実施してきたことに真っ向から反する結果ともなっている。2012年3月市議会での「日野市単独で、いまより小さい炉で御近所に迷惑をかけずにやっていきたい」との従前の方針どおりであれば、そもそも今回のような問題は起こるはずもなかったものである。

3市の可燃ごみを受け入れるための可燃ごみの焼却施設の大型化のしわ寄せを、このような重大かつ明白な違法行為を犯してまで強行しようとすることは、法治行政の原理に



反するもので到底許されるものではない。

作ることが違法行為でしかないクリーンセンター専用路のための予算が、2016年6月の日野市議会で可決された。いまやクリーンセンター専用路を作るための契約が締結されることが確実に予測される。しかし、かかる専用路を作ることが違法である以上、専用路を作るための契約行為も違法であることは明らかである。法令遵守のもと、なぜ、北川原公園が都市計画施設として整備されることになったのかという点、また、日野市におけるごみ処理のあり方をいかにすべきかという点、さらには、3市のごみ処理の方法についても検討する住民自治の視点を貫き、適法な解決を目指すべきときである。

よって、日野市長がした北川原公園専用路整備工事実施設計業務委託契約の締結及び同契約に基づく支出によって日野市に生じた金320万7600円の損害につき、日野市長が大坪冬彦に対し、損害賠償請求をするよう勧告することを請求するとともに、日野市長が、クリーンセンター専用路建設に係る建設工事請負契約その他一切の契約及び支出をしないよう勧告することを請求する。

#### 事実証明書

- 資料1 「地域感情に応える理解を下水事業基本方針決まる」と題する図書（抜粋）
- 資料2 日野都市計画公園の変更（東京都知事決定）
- 資料3 日野都市計画公園計画図第五・四・二号
- 資料4 都市公園の設置手続き
- 資料5 昭和58年9月26日付事業認可決定
- 資料6 昭和63年2月10日付事業計画変更認可申請書
- 資料7 平成5年2月9日付事業計画変更認可申請書
- 資料8 平成17年12月26日付都市計画事業認可申請書
- 資料9 北川原公園設計の概要を表示する図書（抜粋）
- 資料10 北川原公園の位置づけ
- 資料11 市町事業 「重点公園・緑地」、「優先整備区域」一覧
- 資料12 用途地域図
- 資料13 2012.03.21：平成24年度一般会計予算特別委員会 本文
- 資料14 覚書
- 資料15 日野市クリーンセンター建設計画に伴う周辺環境整備について
- 資料16 報告書
- 資料17 関係車両の主要な走行ルート
- 資料18 北川原公園内の市道の取り扱い方針について
- 資料19 北川原公園整備に伴う搬入路整備について
- 資料20 基本整備イメージ
- 資料21 予算書
- 資料22 環境まちづくり委員会での専用路問題質問と答弁
- 資料23 都市計画法（抜粋）
- 資料24 都市計画法施行規則
- 資料25 日野市立公園条例
- 資料26 都市公園法
- 資料27 都市公園法施工令
- 資料28 地方自治法（抜粋）
- 資料29 議事録

- 資料 3 0 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律
- 資料 3 1 委託契約書
- 資料 3 2 委託変更契約書
- 資料 3 3 契約代金請求書
- 資料 3 4 振込受付明細

以上

請求者

(略)

北川原公園専用路整備工事実施設計業務委託契約  
に基づく支出をしないよう勧告することを求める  
住民監査請求結果

日 野 市 監 査 委 員



日 監 第 6 1 号  
平成 2 8 年 9 月 6 日

(請 求 者) 様

日野市監査委員 石 田 等

日野市監査委員 鈴 木 勝 豊

監査請求に係る監査結果について

平成 2 8 年 7 月 1 5 日付けで提出された住民監査請求について、地方自治法第 2 4 2 条第 4 項の規定により、監査の結果を次のとおり通知します。

## 第1 請求の受付

### 1 請求人

(略)

計197名

代理人(補佐人)

(略)

計2名

### 2 請求書の提出日

平成28年7月15日

### 3 請求の要旨

請求人提出の日野市職員措置請求書要旨は、次のとおりである。

#### 1) 請求の要旨

請求人らは、日野市長が北川原公園専用路(以下「クリーンセンター専用路」という)整備工事実施設計業務委託契約に基づく支出をしないよう勧告することを請求する。

#### 2) 請求の理由

請求人らの申立ては、以下のとおり、北川原公園用地内に、小金井市・国分寺市からのごみ収集車をクリーンセンターへ通行させるためのクリーンセンター専用路を違法に建設しようとしているために、これをやめるよう求めるものである。

##### (1) 北川原公園の沿革

北川原公園は、1978年当時、「ゴミとし尿の処理場も同じ地域にあるのに加えて、また下水道の処理場を持ち込むのか」という地元住民の被害感、不満感に応じて、日野市内に住む「同じ市民の間に、加害・被害の格差をつくらないために、東部地域に豊かな対策と感謝をもつてのぞむ」という当時の日野市長の決意に由来する。その決意のもと、豊かな対策は北川原公園構想として具体化され、1979年の日野都市計画公園の変更により、日野市大字石田、大字新井、大字万願寺、大字石田各地内の約9.6haの敷地にテニスコート、野球場、広場を含む公園として決定された。

本来、都市計画公園事業は、都市計画決定(都市計画法18条、19条)後、都市計画事業認可(都市計画法59条)により事業が実施され、都市公園条例制定(都市公園法18条)、公告を経て、都市公園法が適用される公園を建設するものである。北川原公園も、前記1979年の都市計画変更後、1983年9月26日に事業認可され、その後事業認可の公告がなされ、当初の予定どおりに用地取得等の事業が実施された。この事業認可は、1988年2月10日、1993年2月9日と延長のために事業計画変更認可申請が2回なされ、いったん途切れるも(理由は不明である)、2

2005年12月26日に再び事業認可が申請されている。再申請の理由は、「地域防災計画上及び、計画地周辺の宅地化に伴い、早急に公園整備の必要性が生じたため」というもので、再申請では、約9.6haのうち約1.4haについての事業認可が申請されている。再申請後の事業認可で予算化された事業費だけでも、2005～09年度の5年間で合計10億2051万9000円（うち国庫補助4億2110万8000円）であった。

日野市は、前記1979年の都市計画変更後、北川原公園を上位計画に位置づけることで、その重要性を何度も確認してきている。具体的には、1982年に「緑のマスタープラン」の中で総合公園として位置づけたのを皮切りに、2001年には「みどりの基本計画」の中で地区の骨格軸を結ぶ緑の拠点として、2003年には「都市計画マスタープラン」で公園・緑地として位置づけてきた。

東京都も、2011年12月の「都市計画公園・緑地の整備方針」で、「今後10年間で優先的に整備する公園・緑地」の「重点公園・緑地」として北川原公園（64,200㎡）を位置づけている。

都市公園としての北川原公園の位置（日野市大字下田、大字新井、大字万願寺、大字石田各地内）・面積（9.6ha）は、前期1979年の都市計画変更から現在に至るまで何ら変更されていない。

このように、北川原公園は、市内の「迷惑施設」が集中する地元住民への感謝の気持ちを込め、市内最大級の公園として、1970年代の終わりに都市計画決定され、事業認可も経て現在まで整備が進められてきたのである。

## （2）北川原公園予定地内にごみ収集車搬入路を作る計画の急浮上

日野市は、2012年11月、「可燃ごみの焼却施設を大型化して、小金井市・国分寺市のごみを受け入れる」という方針を突如打ち出した。大型化する可燃ごみの焼却施設は、北川原公園予定地に近接する土地に建設が予定されている。この方針は、8か月前の2012年3月市議会で「日野市単独で、今よりも小さい炉で御近所に迷惑をかけずにやっていきたい」と表明した当時の日野市長の宣言ともいうべき答弁を覆すものであり、地元住民の強い反発を招くものであった。しかし、日野市は、方針発表からわずか4か月後の2013年3月13日、地元住民や市民の反対の声を押し切って、小金井市・国分寺市との間で、可燃ごみの広域処理に向けた新施設（以下「クリーンセンター」という。）の建設について「覚書」を締結した。

小金井市・国分寺市からのごみ収集車をクリーンセンターへ搬入するためには、北川原公園に接する石田大橋を経由しなければ困難である。しかし、石田大橋から入ってくるごみ収集車を、多摩川沿いの道路に誘導するためには、どうしても北川原公園予定地内に道路を通さなければならない。

このため、日野市は、当初、ごみ収集車が北川原公園内を通行するための道路を、「兼用工作物」（都市公園法5条の2第1項）として作ることを検討した。「兼用工作物」とは、都市公園と河川、道路等の施設又は工作物が相互に効用を兼ねる施設である。この兼用工作物構想は、2016年

の「環境影響評価書案」47頁にも「公園整備の一環として建設中の道路」と示されている（なお環境影響評価書案作成の時点で道路が「建設中」などという事実はなく環境影響評価書案の記載は事実と異なっている）。

しかし、2015年3月13日、東京都都市整備局・建設局より、北川原公園内をごみ収集車が通行する道路は「もっぱら公園利用者のための園路とは言い難く、公園施設とすることについても、たいへん疑問が残る」との見解を示され、都市公園と道路の相互の効用を兼ねることができないものとされたため、上記兼用工作物構想は頓挫した。

そこで、同年12月、日野市は、やむなく道路の位置づけを見直し、園路でもなければ認定市道でもない、ごみ収集車だけが通行する「クリーンセンター専用路」を作るとし、それを「30年間の暫定利用と」すると言い出したのである。

そして、本年6月議会で「北川原公園専用路整備工事実施設計業務委託料」に関する補正予算が提出され、可決された。

(3) 北川原公園内にクリーンセンター専用路を作ることには何重もの法律違反がある

① クリーンセンター専用路を作ることに関する現在の日野市の見解

今回、日野市は、日野市立公園条例に準じてクリーンセンター専用路を作るので、何ら法的問題はないとの見解を示している。「準じて」について、日野市長が「準用」と同義であるとの見解を示しているが、その根拠についての説明は皆無である。

ちなみに、「準用」とは、ある事柄を規律するためにつくられた法規を、それと性質を異にする別の事柄に対して、必要な若干の修正を加えてあてはめることであって、修正を加える点で単なる「適用」とは異なり、法律上明文をもって指示されている点で解釈上の「類推適用」とは異なるものとされる。

② 都市計画法に違反している

公園は、道路や大規模団地などと並んで「都市施設」（都市計画法4条5項。資料23）とされ、公園を定める主体は、市町村である。

告示された都市計画（同法20条3項）における公園の区域では、都市計画として決定された都市施設（これを「都市計画施設」という）として、都市計画施設を実際に整備する事業が進行する。そのため、その整備の事業の妨げになるような建物の建築は厳しく制限される。このように、都市計画において公園の位置や面積などが決められた場合、重大な効果が生じるので、都市計画における公園計画を変更する必要があるときは、遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならず（都市計画法21条1項）、その際には、公告・縦覧などの手続を取り直すことが求められている（同条2項）。そして、都市計画における公園に関する都市計画の変更は、「面積の変更を伴わない位置又は区域の変更」でなければならないとされている（都市計画法施行規則13条6号イ）。

今回、日野市が作ろうとしているクリーンセンター専用路は、国道20号線の両脇の北川原公園予定地を通すことになっている。しかし、クリー

ンセンター専用路は公園施設ではない以上、クリーンセンター専用路が通る北川原公園予定地内の相当部分は、都市計画法上、都市計画施設としての都市公園から外さなければならず、都市計画施設としての都市公園の面積を大きく減じるという大規模な計画変更を伴わざるを得ない。そのためには、上記のとおり都市計画変更の手続が必要であるが、現在の日野市は、クリーンセンター専用路を設けるための都市計画変更の手続を一切とろうとしていない。都市計画変更の手続を経ないで北川原公園の面積を減じさせることは、都市計画法21条1項に明らかに反し、違法である。

また、北川原公園に関する都市計画の変更は、面積の変更を伴わない位置又は区域の変更でなければならないが、北川原公園予定地の隣接地に代替地はなく、都市計画における公園に関する都市計画の変更も事実上できない状態であって、都市計画法第21条第1項違反の違法は治癒されることはない。

### ③ 日野市立公園条例に準じてはできない

日野市立公園条例は、都市公園法に基づいて定められたものである（日野市立公園条例1条）。北川原公園は未だ公園として完成しておらず公告もなされていない以上、都市公園法の適用も日野市立公園条例の適用はない。そして、日野市が日野市立公園条例に「準じて」クリーンセンター専用路を作るとする際の「準じて」（現在の日野市長の発言に基づけば「準用」である）に、そもそも法的根拠はない。

仮に、クリーンセンター専用路を作る根拠が、日野市立公園条例に「準じる」ことに求めるのであれば、日野市立公園条例の根拠である都市公園法にも「準じる」必要があることは、日野市の見解からすれば当然の理解、解釈であろう。

ところで、上記で述べたとおり、都市公園法5条の2第1項は、「兼用工作物」を定めているが、クリーンセンター専用路が都市公園と道路の相互の効用を兼ねることができない施設であることは、東京都都市整備局・建設局の見解からすでに明らかである。「兼用工作物」としてすら認められないクリーンセンター専用路を、日野市立公園条例に「準じて」作ろうとすることは、都市公園法5条の2第1項の趣旨に明らかに反し、同法を潜脱するものである。

また、都市公園法7条は、「公園管理者は、前条第一項又は第三項の許可の申請に係る工作物その他の物件又は施設が次の各号に掲げるものに該当し、都市公園の占用が公衆のその利用に著しい支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められるものであって、政令で定める技術的基準に適合する場合に限り、前条第一項又は第三項の許可を与えることができる」と定め、同条3号で、「通路、鉄道、軌道、公共駐車場その他これらに類する施設で地下に設けられるもの」と定めている。また、同条7号は、「前各号に掲げるもののほか、政令で定める工作物その他の物件又は施設」と定め、都市公園法施行令12条では、通路に該当するものとしては第3号で「橋並びに道路、鉄道及び軌道で高架のもの」を定めている。日野市が作ろうとしているクリーンセンター専用路は、まさに同条3号の「通路」又



は同条7号・施行令12条3号の「道路」に該当するものである。とすれば、都市公園法に「準じて」、クリーンセンター専用路は地下に作るか又は高架としなければそもそも認められないものである。「地下」又は「高架」でしか認められない通路等に該当するクリーンセンター専用路を、日野市立公園条例に「準じて」北川原公園予定地の土地に作ることは、都市公園法7条3号及び都市公園法施行令12条3号の趣旨に明らかに反し、都市公園法の潜脱に他ならない。

このように、日野市が進めている北川原公園予定地の土地にクリーンセンター専用路を作ることは、都市公園法の趣旨に明らかに反し、都市公園法の潜脱行為に他ならないのである。

④ 地方自治法にも反して違法である

地方自治法238条の4第7項は、「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる」と定め、行政財産の目的外使用を認めている。しかし、北川原公園用地にごみ収集車を通行させるクリーンセンター専用路を作ることは、公園予定地の用途を妨げるばかりか、クリーンセンター専用路ができることによって公園の整備が止まってしまうという事態を招くことは明らかである。したがって、北川原公園用地にクリーンセンター専用路を作ることは、行政財産の用途、目的を妨げるものであって、行政財産の目的外使用が許される場合に当たらず、地方自治法238条の4第7項に明らかに反し、違法である。

また、同法149条6号は、長の権限として「財産を取得し、管理し、及び処分すること」をあげているが、ここでいう「管理」は、「その財産の移転又は消滅を生ずることなくその性質を変更しない範囲内において使用し、収益し、維持改良し、信託し、時効を中断する等の法律上及び事実上の行為」をいう（松本英昭『新版 逐条地方自治法 [第7次改訂版]』（学陽書房・2013）517頁）。しかし、北川原公園予定地にクリーンセンター専用路を作ることは、公園用地としての性質を変更してしまう行為であることは明らかであるから、長の権限としての財産管理に当たらない。したがって、同法149条6号に反し、違法である。

⑤ 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律違反

北川原公園については、これまでに国と都から2億8400万円もの補助金が投入されてきた。

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律3条2項は、「補助事業者等及び間接補助事業者等は、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに留意し、法令の定及び補助金等の交付の目的又は間接補助金等の交付若しくは融通の目的に従って誠実に補助事業等または間接補助事業等を行うように努めなければならない」と定め、補助金を受けた事業は、補助金を受けた趣旨のとおり事業を行うことを求めている。

しかし、北川原公園用地にクリーンセンター専用路を作ることは、ごみ収集車を通行させるためであって、これまで多額の補助金を受けてきた北川原公園事業のためではなく、補助金の目的にも反する。したがって、ク

リーンセンター専用路を作ることは、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律3条2項にも反し、違法である。

#### (4) 結論

北川原公園内にクリーンセンター専用路を作ることは、少なくとも30年もの間（そして現在のところ30年で終わる保証は何もない）、日野都市計画上の都市公園である北川原公園の一部を、都市計画法が求める手続を何ら取らないまま通路にしようとする違法な行為である。また、日野市立公園条例に「準じて」クリーンセンター専用路を作ることは、都市公園法の潜脱行為であり、都市公園法の趣旨を踏みにじる違法な行為でもある。都市公園を道路にしてしまうことは、地方自治法、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律の求める行政財産を目的どおり使用すべきとの要請にも反し違法である。

ここで、なぜ日野市はこのような明らかに違法なクリーンセンター専用路を作る方針に立ち至ってしまったのかを、改めて考えなければならない。その原因は、言うまでもなく、日野市が、従前の日野市長の「日野市単独で、いまより小さい炉で御近所に迷惑をかけずにやっていきたい」との宣言を突如として覆し、2012年1月に「可燃ごみの焼却施設を大型化して、小金井市・国分寺市のごみを受け入れる」との方針に転換し、その4ヶ月後の2013年3月13日に、市民の反対を押し切って小金井市・国分寺市との間で可燃ごみ処理の広域化とそれに伴う新施設の建設についての覚書を取り交わしてしまったことによる。このような、従前の方針との連続性を欠く急激な方針転換が、結局、その実現のためには違法行為を強行しなければつじつまを合わせられないという今回の状況を招いたのである。そして、その違法行為を強行することは、日野市が地域住民の被害感、不満感に応じて、30年以上もの間、国庫補助金・補助金・市費合わせて18億9400万円も投入して北川原公園を都市計画施設として整備しようとして正当に実施してきたことに真っ向から反する結果ともなっている。2012年3月市議会での「日野市単独で、いまより小さい炉で御近所に迷惑をかけずにやっていきたい」との従前の方針どおりであれば、そもそも今回のような問題は起こるはずもなかったものである。

3市の可燃ごみを受け入れるための可燃ごみの焼却施設の大型化のしわ寄せを、このような重大かつ明白な違法行為を犯してまで強行しようとすることは、法治行政の原理に反するもので到底許されるものではない。

作ることが違法行為でしかないクリーンセンター専用路のための予算が、2016年6月の日野市議会で可決された。いまやクリーンセンター専用路を作るための契約が締結されることが確実に予測される。しかし、かかる専用路を作ることが違法である以上、専用路を作るための契約行為も違法であることは明らかである。法令遵守のもと、なぜ、北川原公園が都市計画施設として整備されることになったのかという点、また、日野市におけるごみ処理のあり方をいかにすべきかという点、さらには、3市のごみ処理の方法についても検討する住民自治の視点を貫き、適法な解決を目指すべきときである。

よって、上記のクリーンセンター専用路整備工事実施設計業務委託契約が既に締結されている場合には、当該契約に基づく支出をしないよう勧告することを請求する。

#### 4 請求の要件審査

本件請求について、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条の所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。なお、請求人197名について、住民票の写しにより日野市内に住所を有するものであることを確認した。

## 第2 監査の実施

### 1 監査対象事項

監査に当たっては、請求人の主張する事実を確認するため、関係証拠書類の調査を行うとともに、請求人に対しては法第242条第6項の規定に基づく証拠の提出及び陳述の機会を設け、また、関係人に対しては調査資料の提出及び陳述の聴取を行い、請求の内容及び陳述の内容等を総合的に判断して監査対象事項を次のとおりとした。

#### 1) 請求の要旨に関すること

日野市長が北川原公園専用路整備工事実施設計業務委託契約に基づく支出をしないよう勧告することについて

請求人は、請求の要旨である北川原公園専用路整備工事実施設計業務委託契約そのものの違法・不当については主張していない。

#### 2) 請求の理由に関すること

- (1) クリーンセンター専用路を作ることは、法第238条の4第7項に定める行政財産の目的外使用が許される場合に該当するか、また、法第149条6号に定める長の権限としての財産管理に当たるかについて
- (2) 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条第2項に違反するかについて

請求人は、請求の理由の中で、

- ① 日野市が作ろうとしているクリーンセンター専用路は、北川原公園予定地を通すことになっている。しかし、クリーンセンター専用路は公園施設ではない以上、北川原公園予定地内の相当部分は、都市計画法上、都市計画施設としての都市公園から外さなければならず、都市計画施設としての都市公園の面積を大きく減じるという大規模な計画変更を伴わざるを得ない。そのためには、都市計画変更の手続が必要であるが、クリーンセンター専用路を設けるための都市計画変更の手続を一切とろう

としていない。都市計画変更の経緯を以て北川原公園の面積を減じさせることは、都市計画法21条1項に明らかに反し、違法である。

また、北川原公園に関する都市計画の変更は、面積の変更を伴わない位置又は区域の変更でなければならないが、北川原公園予定地の隣接地に代替地はなく、都市計画における公園に関する都市計画の変更も事実上できない状態であって、都市計画法第21条第1項違反の違法は治癒されることはない。

- ② 日野市が日野市立公園条例に「準じて」クリーンセンター専用路を作るといふ際の「準じて」に、そもそも法的根拠はない。仮に、クリーンセンター専用路を作る根拠が、日野市立公園条例に「準じる」ことに求めるのであれば、日野市立公園条例の根拠である都市公園法にも「準じる」必要があることは、日野市の見解からすれば当然の理解、解釈であろう。

都市公園法5条の2第1項は、「兼用工作物」を定めているが、クリーンセンター専用路が都市公園と道路の相互の効用を兼ねることができない施設であることは明らかである。「兼用工作物」としてすら認められないクリーンセンター専用路を、日野市立公園条例に「準じて」作ろうとすることは、都市公園法5条の2第1項の趣旨に明らかに反し、同法を潜脱するものである。

また、都市公園法7条は、「公園管理者は、前条第一項又は第三項の許可の申請に係る工作物その他の物件又は施設が次の各号に掲げるものに該当し、都市公園の占用が公衆のその利用に著しい支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められるものであって、政令で定める技術的基準に適合する場合に限り、前条第一項又は第三項の許可を与えることができる」と定め、同条3号で、「通路、鉄道、軌道、公共駐車場その他これらに類する施設で地下に設けられるもの」と定めている。また、同条7号は、「前各号に掲げるもののほか、政令で定める工作物その他の物件又は施設」と定め、都市公園法施行令12条では、通路に該当するものとしては第3号で「橋並びに道路、鉄道及び軌道で高架のもの」を定めている。日野市が作ろうとしているクリーンセンター専用路は、まさに同条3号の「通路」又は同条7号・施行令12条3号の「道路」に該当するものである。とすれば、都市公園法に「準じて」、クリーンセンター専用路は地下に作るか又は高架としなければそもそも認められないものである。「地下」又は「高架」でしか認められない通路等に該当するクリーンセンター専用路を、日野市立公園条例に「準じて」北川原公園予定地の土地に作ろうとすることは、都市公園法7条3号及び都市公園法施行令12条3号の趣旨に明らかに反し、都市公園法の潜脱に他ならない。

と主張している。

また、請求人は、陳述の際に、環境影響評価を済ませないで道路設計を行うのは不当との主張もしている。

これらの主張については、いずれも、都市計画法、都市公園法、日野市立公園条例及び東京都環境影響評価条例に基づく行政手続きの是非に関する問題であり、非財務的見地から行われているものというべきものである。

従って法第242条第1項に規定されている住民監査請求の対象となる財務会計上の行為とは認められないため監査の対象とはしなかった。

## 2 監査対象部課

環境共生部 施設課、緑と清流課

まちづくり部 都市計画課

総務部 財産管理課

を監査対象とした。

## 3 請求人の証拠の提出及び陳述の機会

請求人に対して、法第242条第6項の規定に基づき、新たな証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

平成28年8月17日に陳述を行い、請求人197名の内、14名が出席し、うち6名が本件請求の趣旨の補足を行った。また、代理人1名が補足説明を行った。その際、新たな資料を追加提出した。

なお、法第242条第7項の規定に基づき、関係職員を立ち会わせた。

## 4 関係職員の陳述の聴取

平成28年8月17日、関係職員の陳述の聴取を行った。

環境共生部長、総務部長、施設課長、緑と清流課長、都市計画課長、財産管理課長が出席し、各担当事項についての陳述を行った。

その際、法第242条第7項の規定に基づき、請求人を立ち会わせた。

## 5 関係証拠書類の調査等

関係証拠書類については、監査対象部課である環境共生部施設課、緑と清流課、まちづくり部都市計画課、総務部財産管理課から資料の提出を受けた。

## 6 現地確認・調査

平成28年8月17日、環境共生部長、施設課長、緑と清流課長立会いのもと北川原公園専用路整備予定地及びその周辺の現地確認調査を行った。

## 第3 監査の結果

本件請求に対する結論は、合議により次のように決定した。

本件請求には理由がないものと判断する。

以下、事実関係の確認及び判断について述べる。

## 1 事実関係の確認

関係職員に対する聴取及び書類等の確認の結果、以下の事実が認められた。

### (1) 北川原公園専用路整備工事実施設計業務委託契約について

平成28年7月1日 施設課にて支出負担行為伺書（契約依頼書）起案  
課長決裁

平成28年7月4日 契約依頼書を総務課へ提出、受付

平成28年7月8日 総務課にて委託契約締結

契約金額 3,207,600円

契約期間 平成28年7月11日から平成28年9月30日まで

支払方法 前払金として 962,000円を支払う

残額については業務完了後支払う

### (2) クリーンセンター専用路を作ることは、法第238条の4第7項に定める行政財産の目的外使用が許される場合に該当するか、また、法第149条6号に定める長の権限としての財産管理に当たるかについて

#### ①地方自治法第238条の4の条文は以下のとおりである。

(行政財産の管理及び処分)

第二百三十八条の四 行政財産は、次項から第四項までに定めるものを除くほか、これを貸し付け、交換し、売り払い、譲与し、出資の目的とし、若しくは信託し、又はこれに私権を設定することができない。

2 行政財産は、次に掲げる場合には、その用途又は目的を妨げない限度において、貸し付け、又は私権を設定することができる。

一 当該普通地方公共団体以外の者が行政財産である土地の上に政令で定める堅固な建物その他の土地に定着する工作物であつて当該行政財産である土地の供用の目的を効果的に達成することに資すると認められるものを所有し、又は所有しようとする場合(当該普通地方公共団体と一棟の建物を区分して所有する場合を除く。)において、その者(当該行政財産を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。)に当該土地を貸し付けるとき。

二 普通地方公共団体が国、他の地方公共団体又は政令で定める法人と行政財産である土地の上に一棟の建物を区分して所有するためその者に当該土地を貸し付ける場合

三 普通地方公共団体が行政財産である土地及びその隣接地の上に当該普通地方公共団体以外の者と一棟の建物を区分して所有するためその者(当該建物のうち行政財産である部分を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。)に当該土地を貸し付ける場合

四 行政財産のうち庁舎その他の建物及びその附帯施設並びにこれらの敷

地(以下この号において「庁舎等」という。))についてその床面積又は敷地に余裕がある場合として政令で定める場合において、当該普通地方公共団体以外の者(当該庁舎等を管理する普通地方公共団体が当該庁舎等の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。)に当該余裕がある部分を貸し付けるとき(前三号に掲げる場合に該当する場合を除く。))。

- 五 行政財産である土地を国、他の地方公共団体又は政令で定める法人の経営する鉄道、道路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のために当該土地に地上権を設定するとき。
- 六 行政財産である土地を国、他の地方公共団体又は政令で定める法人の使用する電線路その他政令で定める施設の用に供する場合において、その者のために当該土地に地役権を設定するとき。
- 3 前項第二号に掲げる場合において、当該行政財産である土地の貸付けを受けた者が当該土地の上に所有する一棟の建物の一部(以下この項及び次項において「特定施設」という。)を当該普通地方公共団体以外の者に譲渡しようとするときは、当該特定施設を譲り受けようとする者(当該行政財産を管理する普通地方公共団体が当該行政財産の適正な方法による管理を行う上で適当と認める者に限る。)に当該土地を貸し付けることができる。
- 4 前項の規定は、同項(この項において準用する場合を含む。)の規定により行政財産である土地の貸付けを受けた者が当該特定施設を譲渡しようとする場合について準用する。
- 5 前三項の場合においては、次条第四項及び第五項の規定を準用する。
- 6 第一項の規定に違反する行為は、これを無効とする。
- 7 行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる。
- 8 前項の規定による許可を受けてする行政財産の使用については、借地借家法(平成三年法律第九十号)の規定は、これを適用しない。
- 9 第七項の規定により行政財産の使用を許可した場合において、公用若しくは公共用に供するため必要を生じたとき、又は許可の条件に違反する行為があると認めるときは、普通地方公共団体の長又は委員会は、その許可を取り消すことができる。

②地方自治法第149条の条文は以下のとおりである。

- 第百四十九条 普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。
- 一 普通地方公共団体の議会の議決を経べき事件につきその議案を提出すること。
  - 二 予算を調製し、及びこれを執行すること。
  - 三 地方税を賦課徴収し、分担金、使用料、加入金又は手数料を徴収し、及び過料を科すること。
  - 四 決算を普通地方公共団体の議会の認定に付すること。

- 五 会計を監督すること。
- 六 財産を取得し、管理し、及び処分すること。
- 七 公の施設を設置し、管理し、及び廃止すること。
- 八 証書及び公文書類を保管すること。
- 九 前各号に定めるものを除く外、当該普通地方公共団体の事務を執行すること。

(3) 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条第2項に違反するかについて

○補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条の条文は以下のとおりである。

(関係者の責務)

- 第三条 各省各庁の長は、その所掌の補助金等に係る予算の執行に当たっては、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに特に留意し、補助金等が法令及び予算で定めるところに従って公正かつ効率的に使用されるように努めなければならない。
- 2 補助事業者等及び間接補助事業者等は、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに留意し、法令の定及び補助金等の交付の目的又は間接補助金等の交付若しくは融通の目的に従って誠実に補助事業等又は間接補助事業等を行うように努めなければならない

2 対象部課の説明

- (1) クリーンセンター専用路を作ることは、法第238条の4第7項に定める行政財産の目的外使用が許される場合に該当するか、また、法第149条6号に定める長の権限としての財産管理に当たるかについて

①法第238条の4第7項に定める行政財産の目的外使用が許される場合に該当するかについて

北川原公園予定地のうち、国道20号バイパス北側の日野市が北川原公園予定地として所有及び管理する行政財産たる土地についての主張であると理解する。

クリーンセンター専用路の整備計画は、当該土地を、所有者である日野市が一定の期間、北川原公園予定地としてではなく、浅川清流環境組合へのごみ搬入車両の通行のための専用路として使用しようとするものである。請求人は、こうした行為が、法第238条の4第7項に規定する行政財産目的外使用許可の手續が必要であるとの前提で「違法」とであると主張している。

しかし、法第238条の4第7項の規定は、行政財産を管理する当該地



方公共団体以外の者がその用途又は目的を妨げない限度において使用することについて許可するための規定であり、当該地方公共団体自身がその用途又は目的を妨げない限度において使用することを許可するための規定ではないため、そもそも、本件規定の適用を受けないものである。

その根拠は、昭和38年の地方自治法一部改正（昭和38年法律第99号）に伴い当時の自治省が発出した当該一部改正に係る施行通知（昭和38年9月10日自治乙行発第3号各都道府県知事あて自治事務次官通達「地方自治法の一部を改正する法律（地方開発事業団関係を除く。）の施行について」）の中で「行政財産は、本来、公用又は公共用の目的達成のために使用されるものであるが、その用途又は目的を妨げない限度においては、例外的に私人の使用を認めることとし、用途又は目的外の使用は、契約によらず行政処分である許可によることとされたこと。」とされていることである。

よって、このような請求人の主張は、請求の理由に当たらない。

## ②法第149条6号に定める長の権限としての財産管理に当たるかについて

上記①と同様、北川原公園予定地のうち、国道20号バイパス北側の日野市が北川原公園予定地として所有及び管理する行政財産たる土地についての主張であると理解する。

請求人は北川原公園予定地にクリーンセンター専用路を作ることは、公園用地としての性質を変更してしまう行為であることは明らかだから、このような行為は市長の権限としての財産の管理に当たらないから法第149条第6号に違反すると主張する。

法第149条は、普通地方公共団体の長（市長）を中心として、執行機関の全般にわたる基本事項を定める第7章「執行機関」の一部を構成する規定であり、その趣旨は、普通地方公共団体の長（市長）の担任する事務を概括列挙するものである。また、当該規定中の「財産」の定義については、普通地方公共団体の財務運営に関する基本規定を定めている第9章「財務」に規定されている法第237条第1項において定められており、同項によれば、「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいう。」とし、具体的には、歳計現金を除く不動産、動産、用益物権、無体財産権、有価証券、金銭債権等が同項の「財産」に当たるとされている。そして、前記第9章「財務」の第9節「財産」において、財産の範囲及び区分と管理及び処分に関する基本規定を定める法第237条をはじめ、公有財産の普通財産及び行政財産の取り扱いを含む、財産の具体的取扱いに関する規定が設けられているものである。

以上のことを総合すると、法第149条第6号の「財産を管理する」とは、法第237条第1項に規定する「財産」に該当する様々な種類の財産を、その種類ごとにその性質（不動産であれば不動産としての性質、動産であれば動産としての性質）を変更しない範囲内において使用し、収益し、又は維持管理等することを意味するものであり、第9章「財務」の第9節

「財産」に規定される「行政財産」又は「普通財産」の具体的取扱い等についてまでも定めるものではないと解釈するのが相当である。

請求人の主張は、当該規定がそれぞれの財産の使用目的までに及んでその管理について定めるものであるとの解釈を前提としたものであることになり、この点につき、当該規定の解釈を誤っている。

よって、このような請求人の主張は、請求の理由に当たらない。

## (2) 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条第2項に違反するかについて

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条第2項は、「法令の定め、補助金等の交付の目的に従って誠実に補助事業を行うように努めなければならない」と規定している。

日野市が将来、都市公園として整備する方針は何ら変わっておらず、法律の手続きを踏んで事業を実施するものであり、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条第2項には違反していない。

よって、このような請求人の主張は、請求の理由に当たらない。

## 3 判断

請求人の主張に対し、次のように判断する。

### 1) 請求の要旨に関すること

日野市長が北川原公園専用路整備工事実施設計業務委託契約に基づく支出をしないよう勧告することについて

請求人らは、請求の要旨において、クリーンセンター専用路整備工事実施設計業務委託契約に基づく支出をしないよう勧告することを請求するとしているが、当該委託契約そのものは、契約事務に係る通常の手続に従って適法に締結されているものである。

### 2) 請求の理由に関すること

- (1) クリーンセンター専用路を作ることは、法第238条の4第7項に定める行政財産の目的外使用が許される場合に該当するか、また、法第149条6号に定める長の権限としての財産管理に当たるかについて

- ①法第238条の4第7項に定める行政財産の目的外使用が許される場合に該当するかについて

法第238条の4第7項の規定は、当該地方公共団体以外の者がその用途又は目的を妨げない限度において行政財産の使用を許可するための規定であり、当該地方公共団体自身が使用することを許可するための規定ではないため、本件規定の適用を受けないものであることは、昭和38年9月

10日、自治乙行発第3号、各都道府県知事あて自治事務次官通達により明らかである。

②法第149条6号に定める長の権限としての財産管理に当たるかについて

法第149条第6号の「財産を管理する」とは、法第237条第1項に規定する財産を、その種類ごとにその性質を変更しない範囲内において使用し、収益し、又は維持管理等することを意味するもので、それぞれの財産の使用目的にまで及んでその管理について定めたものではない、という対象部課の説明には妥当性があるものと判断する。

(2) 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律第3条第2項に違反するかについて

専用路部分は30年間と期間を定めた暫定整備であり、将来、都市公園として整備する方針は変えていないため、本規定に反するということとはできない。

4 結論

以上のことから、本件請求には理由がないものと判断する。

## 日野市職員措置請求書

日野市監査委員 御中

2016年7月15日

請求人 別紙請求人目録記載のとおり

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

### 第1 請求の要旨

請求人らは、

日野市長が北川原公園専用路（以下「クリーンセンター専用路」という）整備工事実施設計業務委託契約に基づく支出をしないよう勧告することを請求する。

### 第2 請求の理由

請求人らの申立ては、以下のとおり、北川原公園用地内に、小金井市・国分寺市からのごみ収集車をクリーンセンターへ通行させるためのクリーンセンター専用路を違法に建設しようとしているために、これをやめるよう求めるものである。

#### 1 北川原公園の沿革

北川原公園は、1978年当時、「ゴミとし尿の処理場も同じ地域にあるのに加えて、また下水道の処理場を持ち込むのか」という地元住民の被害感、不満感に応えて、日野市内に住む「同じ市民の間に、加害・被害の格差をつくらないために、東部地域に豊かな対策と感謝をもってのぞむ」（資料1）という当時の日野市長の決意に由来する。その決意のもと、豊かな対策は北川原公園構想として具体化され、1979年の日野都市計画公園の変更により、日野市大字石田、大字新井、大字万願寺、大字石田各地内の約9.6haの敷地にテニスコート、野球場、広場を含む公園として決定された（資料2、資料3）。

本来、都市計画公園事業は、都市計画決定（都市計画法18条、19条）後、都市計画事業認可（都市計画法59条）により事業が実施され、都市公園条例制定（都市公園法18条）、公告を経て、都市公園法が適用される公園を建設するものである（資料4）。北川原公園も、前記1979年の都市計画変更後、1983年9月26日に事業認可され（資料5）、その後事業認可の公告がなされ、当初の予定どおりに用地取得等の事業が実施された。この事業認可は、1988年2月10日（資料6）、1993年2月9日（資料7）と延長のために事業計画変更認可申請が2回なされ、いったん途切れるも（理由は不明である）、2005年12月26日に再び事業認可が申請されている（資料8）。再申請の理由は、「地域防災計画上及び、計画地周辺の宅地化に伴い、早急に公園整備の必要性が生じたため」（資料9）というもので、再申請では、約9.6haのうち約1.4haについての事業認可が申請されている。再申請後の事業認可で予算化された事業費だけでも、2005～09年度の5年間で合計10億2051万9000円（うち国庫補助4億2110万8000円）であった（資料9）。

日野市は、前記1979年の都市計画変更後、北川原公園を上位計画に位置づけることで、その重要性を何度も確認してきている。具体的には、1982年に「緑のマスタープ

ラン」の中で総合公園として位置づけたのを皮切りに、2001年には「みどりの基本計画」の中で地区の骨格軸を結ぶ緑の拠点として、2003年には「都市計画マスタープラン」で公園・緑地として位置づけてきた（資料10）。

東京都も、2011年12月の「都市計画公園・緑地の整備方針」で、「今後10年間で優先的に整備する公園・緑地」の「重点公園・緑地」として北川原公園（64,200㎡）を位置づけている（資料11）。

都市公園としての北川原公園の位置（日野市大字下田、大字新井、大字万願寺、大字石田各地内）・面積（9.6ha）は、前期1979年の都市計画変更から現在に至るまで何ら変更されていない（資料12）。

このように、北川原公園は、市内の「迷惑施設」が集中する地元住民への感謝の気持ちを込め、市内最大級の公園として、1970年代の終わりに都市計画決定され、事業認可も経て現在まで整備が進められてきたのである。

## 2 北川原公園予定地内にごみ収集車搬入路を作る計画の急浮上

日野市は、2012年11月、「可燃ごみの焼却施設を大型化して、小金井市・国分寺市のごみを受け入れる」という方針を突如打ち出した。大型化する可燃ごみの焼却施設は、北川原公園予定地に近接する土地に建設が予定されている。この方針は、8か月前の2012年3月市議会で「日野市単独で、今よりも小さい炉で御近所に迷惑をかけずにやっていきたい」（資料13）と表明した当時の日野市長の宣言ともいうべき答弁を覆すものであり、地元住民の強い反発を招くものであった。しかし、日野市は、方針発表からわずか4か月後の2013年3月13日、地元住民や市民の反対の声を押し切って、小金井市・国分寺市との間で、可燃ごみの広域処理に向けた新施設（以下「クリーンセンター」という。）の建設について「覚書」（資料14）を締結した。

小金井市・国分寺市からのごみ収集車をクリーンセンターへ搬入するためには、北川原公園に接する石田大橋を経由しなければ困難である。しかし、石田大橋から入ってくるごみ収集車を、多摩川沿いの道路に誘導するためには、どうしても北川原公園予定地内に道路を通さなければならない。

このため、日野市は、当初、ごみ収集車が北川原公園内を通行するための道路を、「兼用工作物」（都市公園法5条の2第1項）として作ることを検討した（資料15、資料16）。「兼用工作物」とは、都市公園と河川、道路等の施設又は工作物とが相互に効用を兼ねる施設である。この兼用工作物構想は、2016年の「環境影響評価書案」47頁にも「公園整備の一環として建設中の道路」と示されている（資料17、なお環境影響評価書案作成の時点で道路が「建設中」などという事実はなく環境影響評価書案の記載は事実と異なっている）。

しかし、2015年3月13日、東京都都市整備局・建設局より、北川原公園内をごみ収集車が通行する道路は「もっぱら公園利用者のための園路とは言い難く、公園施設とすることについても、たいへん疑問が残る」との見解を示され（資料18）、都市公園と道路の相互の効用を兼ねることができないものとされたため、上記兼用工作物構想は頓挫した。

そこで、同年12月、日野市は、やむなく道路の位置づけを見直し、園路でもなければ認定市道でもない、ごみ収集車だけが通行する「クリーンセンター専用路」を作るとし、それを「30年間の暫定利用と」と言い出したのである（資料19、資料20）。

そして、本年6月議会で「北川原公園専用路整備工事実施設計業務委託料」に関する補正予算が提出され、可決された（資料21）。

## 3 北川原公園内にクリーンセンター専用路を作ることに何重もの法律違反がある

### (1) クリーンセンター専用路を作ることに現在の日野市の見解

今回、日野市は、日野市立公園条例に準じてクリーンセンター専用路を作るので、何ら法的問題はないとの見解を示している（資料22）。「準じて」について、日野市長が「準用」と同義であるとの見解を示しているが、その根拠についての説明は皆無である。

ちなみに、「準用」とは、ある事柄を規律するためにつくられた法規を、それと性質を

異にする別の事柄に対して、必要な若干の修正を加えてあてはめることであって、修正を加える点で単なる「適用」とは異なり、法律上明文をもって指示されている点で解釈上の「類推適用」とは異なるものとされる。

### (2) 都市計画法に違反している

公園は、道路や大規模団地などと並んで「都市施設」（都市計画法4条5項。資料23）とされ、公園を定める主体は、市町村である。

告示された都市計画（同法20条3項）における公園の区域では、都市計画として決定された都市施設（これを「都市計画施設」という）として、都市計画施設を実際に整備する事業が進行する。そのため、その整備の事業の妨げになるような建物の建築は厳しく制限される。このように、都市計画において公園の位置や面積などが決められた場合、重大な効果が生じるので、都市計画における公園計画を変更する必要があるときは、遅滞なく、当該都市計画を変更しなければならず（都市計画法21条1項）、その際には、公告・縦覧などの手続を取り直すことが求められている（同条2項）。そして、都市計画における公園に関する都市計画の変更は、「面積の変更を伴わない位置又は区域の変更」でなければならないとされている（都市計画法施行規則13条6号イ。資料24）。

今回、日野市が作ろうとしているクリーンセンター専用路は、国道20号線の両脇の北川原公園予定地を通すことになっている。しかし、クリーンセンター専用路は公園施設ではない以上、クリーンセンター専用路が通る北川原公園予定地内の相当部分は、都市計画法上、都市計画施設としての都市公園から外さなければならず、都市計画施設としての都市公園の面積を大きく減じるという大規模な計画変更を伴わざるを得ない。そのためは、上記のとおり都市計画変更の手続が必要であるが、現在の日野市は、クリーンセンター専用路を設けるための都市計画変更の手続を一切とろうとしていない。都市計画変更の手続を経ないで北川原公園の面積を減じさせることは、都市計画法21条1項に明らかに反し、違法である。

また、北川原公園に関する都市計画の変更は、面積の変更を伴わない位置又は区域の変更でなければならないが、北川原公園予定地の隣接地に代替地はなく、都市計画における公園に関する都市計画の変更も事実上できない状態であって、都市計画法第21条第1項違反の違法は治癒されることはない。

### (3) 日野市立公園条例に準じてはできない

日野市立公園条例（資料25）は、都市公園法（資料26）に基づいて定められたものである（日野市立公園条例1条）。北川原公園は未だ公園として完成しておらず公告もなされていない以上、都市公園法の適用も日野市立公園条例の適用はない。そして、日野市が日野市立公園条例に「準じて」クリーンセンター専用路を作るとする際の「準じて」（現在の日野市長の発言に基づけば「準用」である）に、そもそも法的根拠はない。

仮に、クリーンセンター専用路を作る根拠が、日野市立公園条例に「準じる」ことに求めるのであれば、日野市立公園条例の根拠である都市公園法にも「準じる」必要があることは、日野市の見解からすれば当然の理解、解釈であろう。

ところで、上記で述べたとおり、都市公園法5条の2第1項は、「兼用工作物」を定めているが、クリーンセンター専用路が都市公園と道路の相互の効用を兼ねることができない施設であることは、東京都都市整備局・建設局の見解からすでに明らかである。「兼用工作物」としてすら認められないクリーンセンター専用路を、日野市立公園条例に「準じて」作ろうとすることは、都市公園法5条の2第1項の趣旨に明らかに反し、同法を潜脱するものである。

また、都市公園法7条は、「公園管理者は、前条第一項又は第三項の許可の申請に係る工作物その他の物件又は施設が次の各号に掲げるものに該当し、都市公園の占用が公衆のその利用に著しい支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められるものであって、政令で定める技術的基準に適合する場合に限り、前条第一項又は第三項の許可を与えることができる」と定め、同条3号で、「通路、鉄道、軌道、公共駐車場その他これら

に類する施設で地下に設けられるもの」と定めている。また、同条7号は、「前各号に掲げるもののほか、政令で定める工作物その他の物件又は施設」と定め、都市公園法施行令12条(資料27)では、通路に該当するものとしては第3号で「橋並びに道路、鉄道及び軌道で高架のもの」を定めている。日野市が作ろうとしているクリーンセンター専用路は、まさに同条3号の「通路」又は同条7号・施行令12条3号の「道路」に該当するものである。とすれば、都市公園法に「準じて」、クリーンセンター専用路は地下に作るか又は高架としなければそもそも認められないものである。「地下」又は「高架」でしか認められない通路等に該当するクリーンセンター専用路を、日野市立公園条例に「準じて」北川原公園予定地の土地に作ることは、都市公園法7条3号及び都市公園法施行令12条3号の趣旨に明らかに反し、都市公園法の潜脱に他ならない。

このように、日野市が進めている北川原公園予定地の土地にクリーンセンター専用路を作ることは、都市公園法の趣旨に明らかに反し、都市公園法の潜脱行為に他ならないのである。

#### (4) 地方自治法にも反して違法である

地方自治法238条の4第7項は、「行政財産は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる」と定め、行政財産の目的外使用を認めている(資料28)。しかし、北川原公園用地にごみ収集車を通行させるクリーンセンター専用路を作ることは、公園予定地の用途を妨げるばかりか、クリーンセンター専用路ができることによって公園の整備が止まってしまうという事態を招くことは明らかである。したがって、北川原公園用地にクリーンセンター専用路を作ることは、行政財産の用途、目的を妨げるものであって、行政財産の目的外使用が許される場合に当たらず、地方自治法238条の4第7項に明らかに反し、違法である。

また、同法149条6号は、長の権限として「財産を取得し、管理し、及び処分すること」をあげているが、ここでいう「管理」は、「その財産の移転又は消滅を生ずることなくその性質を変更しない範囲内において使用し、収益し、維持改良し、信託し、時効を中断する等の法律上及び事実上の行為」をいう(松本英昭『新版 逐条地方自治法[第7次改訂版]』(学陽書房・2013)517頁)。しかし、北川原公園予定地にクリーンセンター専用路を作ることは、公園用地としての性質を変更してしまう行為であることは明らかであるから、長の権限としての財産管理に当たらない。したがって、同法149条6号に反し、違法である。

#### (5) 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律違反

北川原公園については、これまでに国と都から2億8400万円もの補助金が投入されてきた(資料29)。

補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律3条2項は、「補助事業者等及び間接補助事業者等は、補助金等が国民から徴収された税金その他の貴重な財源でまかなわれるものであることに留意し、法令の定及び補助金等の交付の目的又は間接補助金等の交付若しくは融通の目的に従って誠実に補助事業等または間接補助事業等を行うように努めなければならない」と定め(資料30)、補助金を受けた事業は、補助金を受けた趣旨のとおり事業を行うことを求めている。

しかし、北川原公園用地にクリーンセンター専用路を作ることは、ごみ収集車を通行させるためであって、これまで多額の補助金を受けてきた北川原公園事業のためではなく、補助金の目的にも反する。したがって、クリーンセンター専用路を作ることは、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律3条2項にも反し、違法である。

## 4 結 論

北川原公園内にクリーンセンター専用路を作ることは、少なくとも30年もの間(そして現在のところ30年で終わる保証は何もない)、日野都市計画上の都市公園である北川原公園の一部を、都市計画法が求める手続を何ら取らないまま通路にしようとする違法な行為である。また、日野市立公園条例に「準じて」クリーンセンター専用路を作る

ことは、都市公園法の潜脱行為であり、都市公園法の趣旨を踏みにじる違法な行為でもある。都市公園を道路にしてしまうことは、地方自治法、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律の求める行政財産を目的どおり使用すべきとの要請にも反し違法である。

ここで、なぜ日野市はこのような明らかに違法なクリーンセンター専用路を作る方針に立ち至ってしまったのかを、改めて考えなければならない。その原因は、言うまでもなく、日野市が、従前の日野市長の「日野市単独で、いまより小さい炉で御近所に迷惑をかけずにやっていきたい」との宣言を突如として覆し、2012年11月に「可燃ごみの焼却施設を大型化して、小金井市・国分寺市のごみを受け入れる」との方針に転換し、その4ヶ月後の2013年3月13日に、市民の反対を押し切って小金井市・国分寺市との間で可燃ごみ処理の広域化とそれに伴う新施設の建設についての覚書を取り交わしてしまったことによる。このような、従前の方針との連続性を欠く急激な方針転換が、結局、その実現のためには違法行為を強行しなければつじつまを合わせられないという今回の状況を招いたのである。そして、その違法行為を強行することは、日野市が地域住民の被害感、不満感にこたえて、30年以上もの間、国庫補助金・補助金・市費合わせて18億9400万円（資料29）も投入して北川原公園を都市計画施設として整備しようと正当に実施してきたことに真っ向から反する結果ともなっている。2012年3月市議会での「日野市単独で、いまより小さい炉で御近所に迷惑をかけずにやっていきたい」との従前の方針どおりであれば、そもそも今回のような問題は起こるはずもなかったものである。

3市の可燃ごみを受け入れるための可燃ごみの焼却施設の大型化のしわ寄せを、このような重大かつ明白な違法行為を犯してまで強行しようとするのは、法治行政の原理に反するもので到底許されるものではない。

作ることが違法行為でしかないクリーンセンター専用路のための予算が、2016年6月の日野市議会で可決された。いまやクリーンセンター専用路を作るための契約が締結されることが確実に予測される。しかし、かかる専用路を作ることが違法である以上、専用路を作るための契約行為も違法であることは明らかである。法令遵守のもと、なぜ、北川原公園が都市計画施設として整備されることになったのかという点、また、日野市におけるごみ処理のあり方をいかにすべきかという点、さらには、3市のごみ処理の方法についても検討する住民自治の視点を貫き、適法な解決を目指すべきときである。

よって、上記のクリーンセンター専用路整備工事実施設計業務委託契約が既に締結されている場合には、当該契約に基づく支出をしないよう勧告することを請求する。

#### 事実証明書

- 資料1 「地域感情に応える理解を下水事業基本方針決まる」と題する図書（抜粋）
- 資料2 日野都市計画公園の変更（東京都知事決定）
- 資料3 日野都市計画公園計画図第五・四・二号
- 資料4 都市公園の設置手続き
- 資料5 昭和58年9月26日付事業認可決定
- 資料6 昭和63年2月10日付事業計画変更認可申請書
- 資料7 平成5年2月9日付事業計画変更認可申請書
- 資料8 平成17年12月26日付都市計画事業認可申請書
- 資料9 北川原公園設計の概要を表示する図書（抜粋）
- 資料10 北川原公園の位置づけ
- 資料11 市町事業 「重点公園・緑地」、「優先整備区域」一覧
- 資料12 用途地域図



- 資料13 2012.03.21：平成24年度一般会計予算特別委員会 本文
- 資料14 覚書
- 資料15 日野市クリーンセンター建設計画に伴う周辺環境整備について
- 資料16 報告書
- 資料17 関係車両の主要な走行ルート
- 資料18 北川原公園内の市道の取り扱い方針について
- 資料19 北川原公園整備に伴う搬入路整備について
- 資料20 基本整備イメージ
- 資料21 予算書
- 資料22 環境まちづくり委員会での専用路問題質問と答弁
- 資料23 都市計画法（抜粋）
- 資料24 都市計画法施行規則
- 資料25 日野市立公園条例
- 資料26 都市公園法
- 資料27 都市公園法施工令
- 資料28 地方自治法（抜粋）
- 資料29 議事録
- 資料30 補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律

以上

#### 請求人目録

(略)