

**都市公園内での廃棄物運搬車両用道路設置事業に係る公金支出損害賠償請求住民訴訟事件**

【文献種別】 判決／東京高等裁判所

【裁判年月日】 令和3年12月15日

【事件番号】 令和2年（行コ）第246号

【事件名】 公金支出差止等請求控訴事件

【裁判結果】 棄却

【参照法令】 地方自治法242条の2第1項4号・2条14項・138条の2、地方財政法4条1項、都市公園法5条の2第1項、都市計画法53条1項・21条

【掲載誌】 判例集未掲載

◆ LEX/DB 文献番号 25591999

大阪公立大学教授 久末弥生

**事実の概要**

Xら（原告、被控訴人）は東京都日野市の住民、Y（被告、控訴人）は日野市の執行機関である日野市長A（本件の提訴時も現在も市長）、である。昭和54年1月に東京都知事は、日野市の都市計画公園に北川原公園を追加する旨の都市計画決定をした（日野都市計画公園事業第5・4・2号、以下「本件都市計画」という）。本件都市計画の対象区域である北川原公園予定地は、多摩川右岸沿いのほぼ長方形の約9.6haの土地で、国道20号線（東京八王子線）日野バイパス（以下「国道20号バイパス」という）によって南北に分かれており、本件都市計画が完了すれば日野市内で最大の総合公園となる予定だった。

日野市は平成18年頃までに国道20号バイパスより北側の予定地（約1.4ha）の用地買収を完了し、平成30年9月1日には公園としての供用が開始されたが、「クリーンセンター専用路」（以下「本件北側通路」という。約0.3ha）部分は供用から除かれていた。他方、国道20号バイパスより南側の予定地（約8.2ha）については「浅川水再生センター」（東京都下水道局が管理運営する下水処理施設）の敷地であり、北川原公園と浅川水再生センターに係る都市計画決定が二重にされており、同センターの水処理施設の設置後に、その覆蓋部（屋上）を利用して公園を整備するという構想だった。浅川水再生センターの水処理施設

が既に設置されている部分については、北川原公園の一部として供用が開始された。

北川原公園構想には、浅川水再生センターに隣接する「日野クリーンセンター」（日野市が管理運営する一般廃棄物処理施設）の存在、つまり嫌悪施設を2つも受け入れざるを得ない周辺住民の理解を得るべく、周辺地域の環境を良好にするための方策としての側面があった。日野市は平成15年3月に、日野クリーンセンターが耐用年数を大きく経過していたことから建替えを決定し、平成17年1月に住民説明会を実施し、同年3月に地域住民で構成される「日野市クリーンセンター地元環境対策委員会」から「廃棄物運搬路については、多摩川ルート（多摩川右岸沿いの堤防道路）を使用されたい」旨の要望書を受け取った。また、日野市は平成26年1月に、国分寺市及び小金井市（以下、日野市と併せて「3市」という）との間で「新可燃ごみ処理施設の整備及び運営に関する覚書」（以下「本件覚書」という）について合意し、本件覚書では「新施設の稼働期間は、稼働後おおむね30年」とされた。日野市は平成27年頃までに、新クリーンセンターの廃棄物運搬路について多摩川ルートを採用することを決定し、国道20号バイパスと多摩川ルートを連絡する廃棄物運搬路として、日野クリーンセンターに出入りする廃棄物運搬車両のための専用道路（以下「本件通路」という）が北川原公園予定地内に整備された。先述の本件北側通路も、本件通路に含

まれる。

日野市が都市計画公園である北川原公園の予定地内に本件通行路を整備することとし、設計業務委託契約、工事請負契約及び工事監理業務委託契約（以下「本件各契約」という）を締結したことについて、平成 29 年 9 月に X らは、日野市長 A がした本件各契約の締結が違法であるとして、地方自治法（以下「地自法」という）242 条の 2 第 1 項 4 号に基づき、Y を相手方として、A に対して損害賠償請求をすることを求めた住民訴訟を提起した。

第一審（東京地判令 2・11・12 判時 2505 号 3 頁）は、本件都市計画を変更しないまま、本件都市計画と異なる都市施設である本件通行路を北川原公園内に設置することは、都市計画法（以下「都計法」という）上違法であるとした。そして、本件各契約を締結した A の判断は、その裁量権の範囲の逸脱又は濫用となるものであることが明らかであり、地自法 2 条 14 項及び地方財政法 4 条 1 項に違反することとなるから、A がその職務上負担する財務会計法規上の義務に違反してなされた違法なものと評価されるべきであるとして、X らの請求を認容した。そこで、Y が控訴した。

## 判決の要旨

棄却。

### 1 本件通行路を設置したことが都計法上違法となるか

④「都市施設の整備を、いつ、どのような順序で進めるかなどの点については、当該都市施設に関する諸般の事情や財政状況を考慮して、政策的、技術的な見地から決定する必要があることからすると、これらの点は、一定の範囲で、都市計画の施行者であると共に都市計画決定権者である日野市の裁量にゆだねられる……。したがって、都市計画に基づく都市施設の整備を進めるに当たり、当該都市計画を維持したまま、当面、都市施設の整備を留保し、又は都市施設の用地につき一時的・暫定的な利活用を図るといったことも、そのことのみをもって、直ちに違法の問題を生じるものではない。」

⑥「本件通行路の設置は、北川原公園予定地の一部を、公園整備とは別の政策目的（国道 20 号バイパス及び多摩川ルートを通して新施設に至る

までの運搬通路を確保し、交通量の増加が見込まれる廃棄物運搬車両の通行の用に供すること）に基づき、計画された都市施設である公園とは別の用途に使用するため、あえて公園としての整備を留保して行われたものであり、これにより、30 年又はそれ以上という長期間にわたり、北川原公園予定地の全体を公園として整備する本件都市計画の実現が不可能又は著しく困難になるという結果を招来するものというべきである。また、……日野市は、当初は兼用工作物案を軸に検討し、その後、一旦は都市計画を変更して本件通行路部分を都市計画区域から除外する案（公園区域除外案）を検討しながら、住民の利害調整が困難であるという政治的配慮から、あえて都市計画の変更決定に必要な手続（公聴会等による住民意見の反映、提出された意見書の要旨の都市計画審議会への提出、都市計画審議会の開催等）を回避するため、公園区域除外案の採用を取り止めて専用路案を採用したと認定するのが相当である。

このような具体的事情の下では、北川原公園予定地における本件通行路の設置は、客観的に見て実質的な都市計画の変更に当たるといふべきであり、A 市長がこれを決定したことは、職務上考慮すべき事情を考慮せず、かつ、本件都市計画の変更を行う際の手続規制を潜脱したものであって、都市計画決定権者としての日野市の裁量権を逸脱又は濫用したものであるとして、都市計画法上違法である。」

⑦「本件通行路は、当初から公園として整備された公園供用開始区域との間では人の往来がフェンスで遮断され、毎週月曜日から金曜日までの午前 8 時 30 分から午後 4 時 30 分までは専ら廃棄物運搬車両の通行の用に供されており、その公園としての利用の実態は、あくまで公園用地とは明確に区別して管理される廃棄物運搬車両の専用道路を、同車両が走行しない平日夜間と週末に限って一般開放しているというものとどまり、本件通行路と公園施設が相互に効用を兼ねる（都市公園法 5 条の 2 第 1 項）ものと認めるには疑問がある。」

### 2 都計法上の違法は財務会計法規上の違法に当たるか

「本件各契約は、違法と評価される本件通行路の設置行為の実施を直接の目的とするものである

から、A市長としては、当該違法を是正すること（都市計画決定権者の権限において、本件都市計画の変更を行い、施行者の権限において、当該変更を待った上で本件各契約を締結することとするが、当該変更がされるまでは本件各契約の締結を差し控えること）が、普通地方公共団体の執行機関が当該普通地方公共団体の事務を誠実に管理し及び執行する職務上の義務を負うこと（地方自治法138条の2参照）に沿うものであり、このことは、A市長が財務会計行為である本件各契約の締結をするか否かを判断するに当たっても、当然に考慮すべきであった。

### 3 日野市の損害の有無

「日野市には、本件各契約の締結により、本来負担する必要がなかった債務（工事費用代金債務）を負担し、これにより実際に支出された工事費用額相当の損害が生じたものというべきである。

そして、……日野市は現在、本件通行路を財産として管理している状態にあることが認められるが、当該状態自体が都市計画法上違法であると評価される……のみならず、……本件通行路は、国道20号バイパスと日野クリーンセンターに至る多摩川ルートとを結ぶ連絡通路として使用され、公園供用開始区域との境界部分には人の往来ができないようフェンスが設置される態様で管理されていることが認められるから、本件通行路は、本件都市計画に従って北川原公園予定地を公園として一体的に整備する際には、公園施設としての効用を妨げるものと位置付けられる可能性が高いものというべきである。したがって、本件通行路は、都市計画を変更しない限り、そのまま有用な施設として維持されることが当然に期待されるものであるとはいえず、この点からしても、日野市に損害が生じていないということとはできない」。

## 判例の解説

### 一 北川原公園予定地内に整備された日野クリーンセンター廃棄物運搬車両専用道路の位置付け——都市計画の変更と都計法違反の判断基準

北川原公園は、本件都市計画によると日野市内で最大の総合公園となる予定のところ、都市公園の種類のうち「都市基幹公園」、さらに都市基幹

公園の種別の1つが「総合公園」である。総合公園は、「都市住民全体の休息、観賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供することを目的とする公園で都市規模に応じ1箇所当たり面積10～50haを標準として配置する。」ことを内容とする<sup>1)</sup>。一般廃棄物処理施設に係る都市施設である本件通行路を北川原公園内予定地内に設置することが、上記のような総合公園の内容と相容れないのは推測に難くないが、本件では都市計画の変更の要否の判断基準というかたちで専ら争われることになった。

都市計画の変更自体については都計法21条1項が明文で定めるが、都市計画の変更の要否の判断基準についての規定はない。第一審判決は、「都市計画の決定に係る判断や、都市計画を変更する必要性の有無及び変更する場合の変更内容に係る判断について、都市計画決定権限を有する行政庁の広範な裁量にゆだねている」として、都市計画の変更に係る判断について、都市計画の決定に係る判断と同様に、その権限を有する行政庁の広範な裁量を認めた上で<sup>2)</sup>、本件通行路の設置の違法性を検討した。これに対して本判決は、都市施設の整備について一定の範囲で日野市の裁量を認めた上で（判決の要旨1④）、本件通行路の設置の違法性を検討しており、第一審判決に比べると厳密には、裁量の対象がより狭まっている点が注目される。

本判決は第一審判決の認定説示を全面的に支持し、本件通行路の設置の違法性を検討した。都市計画の変更決定に必要な手続が意図的に回避され、住民意見の反映の機会が十分に保障されなかった結果として採用された専用路案という事情に加えて（判決の要旨1⑤）、総合公園内に嫌悪施設を組み込むことになるという実態（判決の要旨1⑥）により、本判決は本件通行路の設置を都計法上違法と判断している。

### 二 都計法上の違法と財務会計法規上の違法の連関——「違法性の承継」との関係

地自法242条の2第1項4号に基づく住民訴訟において、日野市長Aに損害賠償責任を問うためには、Aの行為が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られる（平成14年改正<sup>3)</sup>前のものとして、最三小判4・12・15民集46巻9号2753頁。以下「1日校長事件最高裁判決」

という)。なお、財務会計法規上の義務でいわれる「財務会計法規」とは、手続的・技術的な、狭い意味での財務会計法規のみを意味するものではなく、これらを含む、財務会計上の行為を行う上で職員が職務上負担する行為規範一般を意味するものと考えられている<sup>4)</sup>。このように財務会計法規を広義に解しても、都計法上違法とされた本件通行路の設置に係る判断自体は財務会計行為に当たらず、あくまでも本件各契約の締結が財務会計行為となる。そこで、都計法上の違法と財務会計法規上の違法をつなぐロジックが問われることになる。

本判決は、日野市の執行機関として都計法上の違法を是正すべきというAの義務を、財務会計行為である本件各契約の締結に係る判断時にも求めることで、都計法上の違法と財務会計法規上の違法を連関させた(判決の要旨2)。住民訴訟に関しては、財務会計行為に先行する原因行為の違法が主張される場合に、このような違法事由の主張の法的な位置付けをどのように考えるべきかが、「違法性の承継」の問題として長く論じられてきた<sup>5)</sup>。財務会計行為自体に固有の瑕疵はないが、先行する非財務会計的な原因行為が違法である場合に、住民訴訟を提起できるかという問題である<sup>6)</sup>。特に地自法242条の2第1項4号に基づく住民訴訟では、原因行為についての違法事由が主張されることが少なくないことから、原因行為の違法がすべて後行する財務会計行為の違法につながるとすると、住民訴訟の審査対象が広くなり過ぎることが懸念されてきた<sup>7)</sup>。他方、非財務会計的な原因行為から後行する財務会計行為への違法性承継の有無を論じる際には、原因行為と財務会計行為の権限機関が同一か否か、同一でない場合は前者が後者に対して独立の地位を有するか否かを分けて考察しなければならないことが指摘されていた<sup>8)</sup>。

この点、本件は原因行為の権限機関と財務会計行為の権限機関が同一であるため、むしろ違法性の承継を認めざるを得なかったケースと考えられ、原因行為と財務会計行為の権限主体が異なる1日校長事件最高裁判決とも矛盾するものではない。なお、地自法242条の2第1項4号に基づく住民訴訟において原因行為と財務会計行為の権限機関が同一である先例として、平成14年の地自法改正前の最大判昭52・7・13民集31巻4号

533頁(いわゆる津地鎮祭事件最高裁判決)、最一小判昭60・9・12判時1171号62頁(いわゆる川崎市退職金支払無効住民訴訟最高裁判決)などが存在するが、本件のように都計法上の違法を原因行為として財務会計法規上の違法が争われた裁判例はない。

都市計画に基づく総合公園という、将来にわたる長期的な構想であるがゆえに、日野市の損害が本件各契約の締結に伴う工事費用代金の発生にとどまらず、北川原公園予定地の一体的な整備を今後も妨げる可能性という(判決の要旨3)、より積極的な意味での損害を認めた点も含めて、都市計画とりわけ都市公園をめぐる住民訴訟に係る先例として、本判決は重要な意義をもつと思われる。

#### ●注

- 1) 国土交通省都市局公園緑地・景観課HP「公園とみどり 都市公園 都市公園の種類」([https://www.mlit.go.jp/crd/park/shisaku/p\\_toshi/syurui/](https://www.mlit.go.jp/crd/park/shisaku/p_toshi/syurui/) (2022年4月28日閲覧))。
- 2) 判例自治477号(2021年)71頁。
- 3) 平成14年改正により、4号請求は原則として執行機関である長を被告として、個人としての職員等に対し損害賠償請求等をするよう求める訴訟として再構成されたが、同改正後の4号請求も、最終的に当該職員の個人責任を問う制度であることに変わりはない。大久保親子「財務会計行為と先行行為——1日校長事件」地方自治判例百選〔第4版〕(2013年)174~175頁。
- 4) 福岡右武「地方自治法242条の2第1項4号の規定に基づく損害賠償請求訴訟における当該職員の財務会計上の行為の違法とこれに先行する原因行為の違法との関係その他」最判解民事篇平成4年度542頁。
- 5) 本件では「住民訴訟における違法性の承継」が問題となっており、複数の処分が連続して行われる場合に、先行処分の違法が後行処分に引き継がれるかどうか議論される「行政処分の違法性の承継」とは区別される。大久保・前掲注3)174頁。
- 6) 関哲夫「一日校長事件」平成4年度重判解60頁。
- 7) 福岡・前掲注4)532頁。
- 8) 関・前掲注6)61頁。