

(別紙)

諮問番号：令和7年諮問第10号

答申番号：令和8年答申第5号

## 答申書

### 第1 京都府行政不服審査会（以下「審査会」という。）の結論

本件諮問に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）は棄却されるべきであるとする審査庁の判断は、妥当である。

### 第2 事案の概要

本件審査請求は、審査請求人に対して、京都府知事（以下「処分庁」という。）が行政代執行法（昭和23年法律第43号。以下「代執行法」という。）に基づき行った令和6年5月2日付け行政代執行費用納付命令（以下「本件処分」という。）に不服があるとして、本件処分の取消しを求めるものである。

なお、本件審査請求に関連して、京都土木事務所長が、審査請求人に対して、令和5年7月11日付け都市公園法（昭和31年法律第79号。以下「法」という。）に基づき行った除却及び原状回復命令（以下「処分1」という。）、処分庁が、審査請求人に対して、令和5年10月18日付け代執行法に基づき行った戒告（以下「処分2」という。）及び令和6年1月19日付け代執行法に基づき行った行政代執行（以下「処分3」という。）について、それぞれ別途審査請求手続がなされている。

### 第3 審査請求に至る経過等

- 1 平成31年4月15日、本件審査請求対象外一般社団法人（以下「社団法人」という。）は、嵐山公園への鵜屋の設置許可に係る申請を京都土木事務所に対して行った。
- 2 令和元年5月29日、京都土木事務所長は、社団法人に対して、法第5条第1項による公園施設（鵜屋）の設置について許可した（許可の有効期間：令和元年6月1日から令和5年3月31日まで）。
- 3 令和元年9月26日、社団法人は、公園施設の設置許可の内容を変更する申請を京都土木事務所に対して行った（変更内容：敷地面積の変更（255㎡から268㎡）等）。
- 4 令和元年11月8日、京都土木事務所長は、社団法人に対して、変更申請の内容を許可した。
- 5 令和元年11月18日、社団法人は鵜屋設置工事に伴う作業ヤード等の公園施設の占用許可の申請を京都土木事務所に対して行った。
- 6 令和元年11月27日、京都土木事務所長は、社団法人に対して、法第6条第1項による鵜屋設置工事に伴う作業ヤード等の占用を許可した（許可期間：令和元年12月9日から令和2年5月31日まで）。
- 7 令和元年12月9日、審査請求人は、工事請負会社と、「嵐山 鵜屋と鵜の展示計画

- (仮) 新設工事」の業務について業務請負契約を締結した。
- 8 令和元年12月25日、社団法人の12月度月次報告会にて次の議題が審議された。
- ・ 鵜屋の所有権・登記の方法  
鵜屋の建物所有権は社団法人が有し、社法人名で登記を行う。  
社団法人が審査請求人から建設資金の貸与を受け、期間を定めて返済する。  
審査請求人は鵜屋の使用料を支払う形で金銭の相殺を行う。
  - ・ 今後の予定（社団法人と審査請求人との間の包括連携）  
社団法人の定款や設立趣意書に基づき両者で協定（契約）を締結する。
- 9 令和2年3月12日、社団法人は、公園施設の設置許可の内容を変更する申請を京都土木事務所に対して行った（変更内容：敷地面積の変更（268㎡から290㎡）等）。
- また、同日、社団法人は、京都土木事務所に対して、鵜飼小屋の維持・管理等一切のことについては社団法人が全責任をもって適切に行い、当該鵜飼小屋について生じた損害及び当該鵜飼小屋を原因として生じた損害について京都府に責任を負わせることはしない旨の誓約書を提出した。
- 10 令和2年3月19日、京都土木事務所長は、社団法人に対して、変更申請の内容を許可した。
- 11 令和2年4月13日、審査請求人は、取締役会にて、代表取締役社長の解職と選任について承認・可決した。
- 12 令和2年8月27日、京都土木事務所長は、社団法人に対して、鵜屋を含めた許可箇所の安全対策及び維持管理計画、鵜屋管理に係る責任者及び連絡先並びに必要な占有期間の更新等、法に基づく手続等について、文書で回答を求める照会文を送付した。
- 13 令和2年9月14日、社団法人は、京都土木事務所長に対して、概ね次のとおり回答した。
- ・ 鵜小屋建設事業について、審査請求人の元代表取締役が進めていた。
  - ・ 社団法人は、審査請求人の鵜小屋建設事業の支援（関係官庁から敷地使用権を取得する等）を行っていた。
  - ・ 審査請求人の代表取締役が交代し、審査請求人は、鵜小屋建設事業（鵜小屋の所有及び利用）を全否定し、その意思を令和2年7月31日に弁護士を通じて最終確認した。
  - ・ 社団法人は、以上の理由から、鵜屋建設事業への支援・協力を断念し、関係官庁に対して、関係法令による使用権などの取消しを求めることとした。
- 14 令和3年7月13日、京都土木事務所の職員は、鵜屋の掃除がなされていないことから審査請求人の事務所を訪れた。
- 15 令和3年7月16日、京都土木事務所の職員は、公園利用者から苦情があったため、公園管理者として鵜屋の草刈り作業を行った。
- 16 令和〇年〇月〇日付け号外第〇号の官報にて、社団法人は令和3年6月30日に解散した旨が掲載された。
- 17 令和3年10月22日、京都土木事務所長は、社団法人に対して、社団法人が設置し、管理することとなっている鵜屋については、解散により法第5条第1項の許可に基づ

- き鵜屋の維持管理を行うことは不可能と判断されるため、早急に許可の取消しを申し出た上で、直ちに法第10条による原状回復を行うよう文書にて指導した。
- 18 令和4年3月31日及び令和4年4月25日、京都土木事務所及び京都府都市計画課の職員は、審査請求人の事務所を訪れ、審査請求人に対して、鵜屋の除却を求めた。
  - 19 令和5年2月14日、京都土木事務所長は、審査請求人に対して、法第5条第1項の規定に違反していることを理由として、直ちに原状回復するよう文書にて勧告した。
  - 20 令和5年2月24日、審査請求人は、京都土木事務所長に対して、鵜屋は、社団法人が許可を受けて建設した公園施設であり、審査請求人と工事請負会社との間で締結した「嵐山 鵜屋と鵜の展示計画（仮） 新設工事」の業務請負契約は、請負代金の支払義務を負わされているに過ぎず、鵜屋を除却するべき立場になく、除却する権限もない旨を文書にて回答した。
  - 21 令和5年2月27日、京都土木事務所長は、審査請求人に対して、令和5年3月29日までに原状回復を行うよう警告するとともに、警告を無視して違反状態を継続する場合は、法第27条第1項の規定による監督処分を行い、告発等の措置を講じることがある旨を文書にて通知した。
  - 22 令和5年4月25日、京都土木事務所長は、審査請求人に対して、法第5条第1項の許可を受けていないにもかかわらず、社団法人と意思を通じて、嵐山公園中之島地区に鵜屋を設置したことを原因とする処分1に係る弁明の機会の付与を文書にて通知した
  - 23 令和5年5月8日、審査請求人は、京都土木事務所長に対して、鵜屋の設置主体は社団法人であり、審査請求人は鵜屋の建築請負代金債務を負担させられているだけで、京都土木事務所が摘示するような、法第5条第1項の許可を受けていないにもかかわらず、社団法人と意思を通じて鵜屋を設置した事実はないため、鵜屋の原状回復命令の相手方たる立場にない旨、文書にて弁明した。
  - 24 令和5年7月11日、京都土木事務所長は、審査請求人に対して、処分1を行った。
  - 25 令和5年10月3日、審査請求人は、京都土木事務所長に対して、鵜屋は社団法人が京都土木事務所から許可を受けて建設したものであり、審査請求人が設置したものではないことから、鵜屋の除去及び原状回復命令の相手方たる立場にないとして、処分1の取消しを求め、審査請求を行った。
  - 26 令和5年10月18日、処分庁は、審査請求人に対して、処分2を行った。
  - 27 令和6年1月10日、審査請求人は、処分庁に対して、処分2は、違法な処分1を前提とするため、違法不当なものであるとして、処分2の取消しを求め、審査請求を行った。
  - 28 令和6年1月19日、処分庁は、審査請求人に対して、処分3を行った。
  - 29 令和6年2月14日、処分庁は、期日（令和6年1月18日）までに除却及び原状回復がなされなかった鵜屋について、行政代執行によって除却を開始した。
  - 30 令和6年3月8日、処分庁は、期日（令和6年1月18日）までに除却及び原状回復がなされなかった鵜屋の除却・原状回復のための工事を完了した。
  - 31 令和6年4月15日、審査請求人は、処分庁に対して、処分3は、違法な処分1を前提とするため、違法不当なものであるとして、処分3の取消しを求め、審査請求を行

った。

- 32 令和6年4月24日、処分庁は、行政代執行に要した経費を支出した。
- 33 令和6年5月2日、処分庁は、審査請求人及び社団法人に対して、行政代執行費用納付命令書（本件処分）を通知した。
- 34 令和6年5月8日、審査請求人は、京都府知事に対して、本件処分について、関係する原状回復命令、戒告処分及び代執行令のいずれの処分についても、違法なものであり、取り消されるべきものであるとの異議をとどめて納付する旨を通知した。
- 35 令和6年5月15日、審査請求人は、京都府知事に対して、行政代執行費用(987万8,000円)を納付した。
- 36 令和6年7月29日、審査請求人は、処分庁に対して、本件処分は、違法な先行処分である処分1、処分2及び処分3を前提とするため、違法・不当なものであるとして、本件処分の取消しを求め、本件審査請求を行った。

#### 第4 審査関係人の主張の要旨

##### 1 審査請求人の主張

- (1) 鶺屋の敷地は、社団法人が、京都土木事務所長から許可を受けて占有している。
- (2) 鶺屋の建築に際してなされた建築確認において、社団法人が建築主又は築造主として記載されている。
- (3) 令和2年3月12日付けで、社団法人は、京都土木事務所に対して、「設置許可を受けて建築した鶺飼小屋の維持・管理等一切のことについては社団法人が全責任をもって適切に行い、当該鶺飼小屋について生じた損害及び当該鶺飼小屋を原因として生じた損害について貴府に責任を負わせることがないこと。」を誓約している。
- (4) 鶺屋に関する業務請負契約は、あくまで審査請求人に対して建築請負代金の債務を負担させるための契約である。また、審査請求人は鶺屋の所有者でない。
- (5) 以上から、鶺屋の設置主体は社団法人であり、京都土木事務所もそのように認識して対応してきたと思料されることから、審査請求人は鶺屋の建築請負代金債務を負担させられているだけで、京都土木事務所が摘示するような、法第5条第1項の許可を受けていないにもかかわらず、社団法人と意思を通じて鶺屋を設置した事実はなく、鶺屋の原状回復命令の相手方たる立場にない。
- (6) 原処分は、違法な先行処分を前提とするため、違法不当なものであるから、取消しを求める。

##### 2 処分庁の主張

- (1) 社団法人が都市公園内に鶺屋を設置する許可を取得したが、審査請求人が工事請負会社と建築工事請負契約を締結し、請負代金を支払い、鶺屋を設けた。
- (2) 公園管理者以外の者が都市公園内に公園施設を設けることは、法第5条第1項に基づく公園管理者の許可が必要であり、また許可を受けた者が自分以外の者に名義を貸し、又は施設を設置させることは認められない。
- (3) 審査請求人が許可を取得することなく、工事請負会社と建築工事請負契約を締結し、請負代金を支払い、鶺屋を設置することは法第5条第1項に違反する。

- (4) そのため、審査請求人は、法第27条第1項第1号に規定する「この法律の規定に違反している者」に該当するため、鵜屋の原状回復命令の相手方たる立場であり、処分庁は、審査請求人に鵜屋の除却を命じることができる。
- (5) 審査請求人は、本件処分が違法な先行処分を前提とするため、違法不当なもので取り消されなくてはならない旨主張するが、先行処分と後行処分（本件処分）は別個の法律効果を目的とする別個の手続であり、行政処分には公定力があるため、違法性の承継は認められず、先行処分の違法又は不当を理由に後行処分の取消しを求めることはできない。
- (6) 以上の理由により、本件審査請求を棄却する旨の裁決を求める。

## 第5 法令の規定について

- (1) 法第2条の3は、「都市公園の管理は、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が、国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が行う」と規定しており、法第5条第1項は、法第2条の3の規定により都市公園を管理する者（以下「公園管理者」という。）以外の者は、都市公園に公園施設を設け、又は公園施設を管理しようとするときは、条例で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けなければならない、許可を受けた事項を変更しようとするときも同様とする旨規定している。
- (2) 法第10条第1項は、法第5条第1項の許可を受けた者が、公園施設を設け、若しくは管理する期間若しくは都市公園の占用の期間が満了したとき、又は公園施設の設置若しくは管理若しくは都市公園の占用を廃止したときは、直ちに都市公園を原状に回復しなければならない旨規定している。
- (3) 法に基づく監督処分について、公園管理者は、法の規定に違反している者に対して、法第27条の規定に基づき、都市公園を現状に回復することを命じることができる。
- (3) 代執行法第2条は「法律（中略）により直接に命ぜられ、又は法律に基き行政庁により命ぜられた行為（他人が変わってなすことのできる行為に限る。）について義務者がこれを履行しない場合、他の手段によってその履行を確保することが困難であり、且つその不履行を放置することが著しく公益に反すると認められるときは、当該行政庁は、自ら義務者のなすべき行為をなし、又は第三者をしてこれをなさしめ、その費用を義務者から徴収することができる。」と規定している。
- (4) 行政庁が、代執行法第2条に基づく代執行を行うには、相当の履行期限を定め、その期限までに履行がなされないときは、代執行をなすべき旨を予め文書で戒告しなければならない（代執行法第3条第1項）、義務者が、戒告を受けてもその義務を履行しないときは、代執行令書をもって代執行をなすべき時期等を義務者に通知する（代執行法第3条第2項）こととされている。
- (5) 行政庁が代執行に要した費用については、代執行法第5条に基づき、実際に要した費用の額及びその納期日を定め、義務者に対し、文書をもってその納付を命じなければならない。

## 第6 審理員意見書及び諮問の要旨

### 1 審理員意見書の要旨

(1) 本件審査請求には、理由がないから、棄却されるべきである。

(2) 理由

#### ア 先行処分と違法性の承継について

(ア) 審査請求人は、先行処分は名宛人が誤っているため違法であり、違法な先行処分を前提とする本件処分も違法である旨、主張する。

しかしながら、先行処分は、それぞれ①審査請求人が公園管理者の許可なく都市公園内に公園施設を設置したことに伴う原状回復命令（処分1）、②行政代執行をするために審査請求人に対して予め文書で行った戒告（処分2）、③審査請求人が指定期限までに履行しなかったために行った行政代執行に係る通知（処分3）である。一方、本件処分は、審査請求人に対して行った本件行政代執行に要した費用に係る納付命令であり、本件において、先行処分と本件処分は、別個の法律効果を目的とする別個の手続きであり、行政処分には公定力があるため、先行処分の違法性は本件処分に承継されない。

(イ) また、次のとおり、審査請求人を名宛人とする先行処分に誤りはなく、違法性はない。すなわち、処分1については、公園管理者以外の者が都市公園に公園施設を設けるとときには、公園管理者の許可を受ける必要がある（法第5条第1項）、これに違反する者に対して、公園管理者は、都市公園を原状回復することを命じることができる（法27条第1項第1号）。この点、審査請求人は、建築を行った工事請負会社と請負契約を締結し、請負代金の支払いも行っていることから、都市公園内で公園施設を設けようとする者に該当し、法第5条に違反した者と評価できるのであり、処分1の名宛人として適切である。さらに、処分2及び処分3については、代執行法では、代執行をなすには、その義務者に対して相当の履行期限を定めて、予め文書で戒告し（代執行法2条第1項）、また、義務者が指定の期限までにその義務を履行しないときには、代執行令書をもって通知するとしている（代執行法2条第2項）。そして、審査請求人は、処分1の名宛人であり、鶴屋を設置した者としてこれを除却すべき義務者であると評価できる以上、処分2及び処分3の名宛人として適切である。このように、先行処分は、法及び代執行法に基づいて適正に行われており、何ら瑕疵はない。

(ウ) したがって、先行処分が違法であり、違法な先行処分を前提とする本件処分も違法であるとの審査請求人の主張は、なんら理由がないと言わざるを得ない。

#### イ 本件処分の違法性の有無について

本件処分は、行政代執行の名宛人である審査請求人に対して、関係法令の規定に従って適正になされており、処分庁の裁量権の逸脱も認められないことから、何ら違法又は不当な点はない。

## 2 審査庁による諮問の要旨

### (1) 諮問の要旨

審査庁は、審理員意見書の結論と同様に、本件審査請求には理由がないから、棄却されるべきであると考えてるので、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第43条第1項の規定により、審査会に諮問する。

### (2) (1)の判断をしようとする理由

1の(2)に同じ。

## 第7 調査審議の経過

### 1 本件審査請求を取り扱う審査会の部会

第2部会

### 2 調査審議の経過

調査審議の経過は、次のとおりである。

令和7年10月9日 審査庁が審査会に諮問

令和7年11月26日 第1回調査審議（第2部会）

令和7年12月22日 第2回調査審議（ 〃 ）

令和8年1月30日 答申

## 第8 審査会の判断の理由

### 1 本件処分の争点及び争点の検討

本件処分の争点は、先行処分である処分1の違法性が本件処分に承継されるか及び処分1に違法性があるかの2点であるので、以下検討する。

#### (1) 違法性の承継について

審査請求人は、違法な先行処分である処分1を前提としてなされた本件処分は違法である旨主張している。

処分1は、京都土木事務所長が、嵐山公園中之島地区に設置された公園施設（鶯屋）について、審査請求人が法第5条第1項に規定する許可を受けることなく、公園施設（鶯屋）を設置したことを理由として、違法状態の審査請求人に対して原状回復を求めたものである。なお、処分2及び処分3は、処分庁が行政代執行を実施するに当たり、公園施設（鶯屋）を設置した者としてこれを除却すべき義務者である審査請求人に対して予め文書で行った戒告及び当該行政代執行である。

本件処分は、行政代執行に要した費用について、本来の義務者に納付するよう命令するものであり、その目的は原状回復費用の回収である。したがって、本件処分と先行処分である処分1は、別個の法的効果を目的とする別個の手続である。先行処分と後行処分がそれぞれ別個の法的効果を目的とする独立した行政処分である場合には、先行処分の違法が後行処分に当然に承継されることはない。

また、処分1に対して不服がある場合は、その先行段階で処分1自体に対する審査請求や取消訴訟等の争訟手段による権利救済が確保されていることから、手続保障が不十分とはいえない。

したがって、先行処分である処分1の違法性は、本件処分に承継されない。

(2) 先行処分である処分1の違法性について

審査請求人は、法第5条第1項の許可を受けていたのは社団法人であり、先行処分である処分1の相手方たる立場にないため、処分1は違法である旨主張している。

法第5条第1項は、公園管理者以外の者が、都市公園に公園施設を設け、又は公園施設を管理しようとするときは、条例で定める事項を記載した申請書を公園管理者に提出してその許可を受けなければならない旨規定しているところ、審査請求人は、法第5条第1項による公園施設（鶯屋）の設置の許可を受けていない。

しかしながら、社団法人の令和元年12月度月次報告会の資料から、社団法人が審査請求人から建設資金の貸与を受け、期間を定めて返済する一方、審査請求人が鶯屋の使用料を社団法人に対して支払う旨について審議されており、審査請求人及び社団法人が意思を通じて都市公園に公園施設（鶯屋）を設け、又は管理しようとしていたことが確認できる。

また、審査請求人は、公園施設（鶯屋）の設置工事に係る業務請負契約を工事請負会社と締結しており、発注者として請負代金を支払っていることから、都市公園内で公園施設を設けようとする者に該当すると認められる。

なお、法5条第1項は、公園施設（鶯屋）の所有権の有無を要件としていないため、所有権の帰属は本件の判断に直接関係するものではない。

以上のことから、審査請求人を名宛人とする処分1に違法又は不当な点はないと認められる。

2 判断

以上から、処分庁の判断について違法又は不当な点はなく、審査請求人の主張には理由がない。

3 結論

以上の理由から、第1の審査会の結論のとおり判断するものである。

京都府行政不服審査会第2部会

委員（部会長代理）	小 谷	真 理
委員	岩 崎	文 子
委員	関 戸	幸 一