

諮問番号：令和3年度新行諮問第2号

答申番号：令和3年度答申第2号

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求を却下すべきであるとした審査庁の判断は妥当である。

第2 本件審査請求に至る経過

- 1 ゲンキー株式会社は、新城市野田地内への新規出店にあたり、新城市野田字西町屋敷5番2、同字西浄悦20番の土地を所有者から賃借した。
当該2筆の間には、処分庁が管理する赤道（公図上で地番が記載されていない無籍地で道路であったものをいう。以下「本件赤道」という。）が存する。
- 2 令和3年1月20日、ゲンキー株式会社は、当該2筆を一体的に利用することを目的に、本件赤道について、公共用物管理条例第4条第1項の規定に基づき、処分庁に公共用物使用収益許可申請書（以下「申請書」という。）を提出した。
- 3 令和3年1月21日、処分庁は、公共用物管理条例第4条第2項の規定に基づき、条件を付して許可の処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- 4 審査請求人は、同字西浄悦20番の東側に、赤道（本件処分の対象となった赤道とは異なる。）を挟んで隣接する同字西浄悦19番10に現に居住する者である。
- 5 令和3年3月17日、審査請求人は、審査庁に対し、本件処分の取消しを求める審査請求をした。

第3 審理関係人の主張の要旨

- 1 審査請求人の主張
 - (1) 本件赤道は、地域に必要な生活道路であり、災害時には緊急避難道路として不可欠なものである。
 - (2) 本件処分により、本件赤道は駐車場の一部となっており、また本件赤道の一部には店舗建物が建設されたため、審査請求人の生活権及び通行権を侵害している。これは憲法第12条及び第25条並びに民法第210条に反し、違憲及び違法である。

- (3) 本件処分に当たって、本件赤道に水道管が埋設されていることを処分庁が見落とししたこと、申請書の添付書類のうち公図の写しとして提出された図書が誤っていること、同添付書類のうち区長の同意書について処分庁が同意書への捺印を指示したことは、いずれも行政手続法に反し違法である。
- (4) 本件処分は、公共用物管理条例第4条及び新城市公共用物の管理に関する条例施行規則（以下「公共用物管理規則」という。）第2条に該当する規定が無いにも関わらず許可された違法なものである。
- (5) 本件処分は、公共用物管理条例第4条第2項の管理に支障を及ぼさないこととの規定に反した許可であり違法である。
- (6) 最高裁判所昭和39年1月16日第一小法廷判決及び最高裁判所昭和37年1月19日第二小法廷判決池田裁判官意見から、審査請求人には道路の使用権、自由権があるため、不服申立適格が認められる。
- (7) 審査請求人が居住する地域は都市計画法の規定による第一種住居地域であるところ、審査請求人は、本件処分に基ついて建築された店舗の設備による騒音被害を受けているため、不服申立適格が認められる。
- (8) 審査請求人は、本件赤道の近隣に居住する者であり、過去には近隣の空き地等への移動に本件赤道を使用していた。本件処分によって店舗建物が建設されて本件赤道を使用することができなくなったため、審査請求人には、回り道をする等の生活上の不便が生じている。
- (9) 行政不服審査法には、行政処分によって具体的な権利等に侵害が生じている者のみが審査請求を申立てることができる旨の規定がないことから、同法に基づく審査請求は、限定された者のみが行えるのではなく、何人であっても行うことができると考えるべきである。

2 処分庁の主張

- (1) 公共用物管理条例に基づく本件処分は、公共用物の使用を認める許可であることから、本件処分を原因として、審査請求人個人の権利又は法律上保護された利益が侵害されることはないため、最高裁判所昭和53年3月14日第三小法廷判決から、審査請求人には、不服申立適格が認められない。
- (2) 本件赤道は、第三者の個人宅と狭小な生活道路（幅員約1.5m）を結ぶいわゆる行き止まり道路であり、地域で必要とされる生活道路でも、災害時の緊急避難道路でも無い。また、当該第三者も本件赤道を使用しておらず、本件処分時には現に道路として使用されておらず道路の形状すら欠く状態であった。

(3) 本件処分は、公共用物管理条例第4条第1項及び第2項に基づき、条例への適合を精査し許可が妥当であると判断したものである。本件処分の対象が店舗の建築であることから、同条第1項としては「工作物の設置」に該当するものであると判断した。また、本件赤道は以前から現に道路として使用されておらず道路の形状を欠く状態であったことから、仮に許可したとしてもこれまでと同様な管理を行うのであればこれに支障がないところ、店舗の建築を予定しているゲンキー株式会社としては、本件赤道を使用する以外に建築予定地を一体的に利用する手段が無く、分断したまま一体的に利用しない場合には店舗及び駐車場の安全な利用に支障が生じる可能性があることから、同条第2項の「公共用物の管理に支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められる場合に限り許可を与えることができる」との条件を満たしていると判断したもので、十分に内容を精査して許可をした。

(4) 申請書の添付書類のうち公図の写しとして提出された図書は、法務局で取得されたものであり、何ら誤りはない。

同添付書類のうち区長の同意書は、公共用物管理規則第3条第2項第8号の意見書として提出されたものであり、必ずしも承諾があることを必要不可欠であるとしているものではない。また、同意書は申請書の添付書類であることから、申請しようとする者が承諾を求めることはあっても、処分庁が承諾を求めることはない。本件についても、処分庁は、区長に対し同意書への捺印を依頼又は指示していない。

(5) 本件赤道への水道管の埋設については、確認行為は行ったが、確知することができなかった。しかし、水道管の埋設の有無のみをもって許可・不許可を判断するものではない。

第4 審理員意見書の要旨

1 不服申立適格については、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者に認められるものであるところ、審査請求人は、本件赤道を現に使用するものではなく、また、本件赤道は第三者の個人宅と狭小な道路を結ぶいわゆる行き止まり道路であって、審査請求人が本件赤道を使用することは生活上必須の行動とはいえないことから、審査請求人は、法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者に該当せず、審査請求人には、不服申立適格が認められない。

2 本件処分の適法性については、本件処分は条例に基づいた許可であるところ、公共用物管理条例第4条第2項を見るに、同項が規定する「公共用物の管理に支障を及ぼさず、か

つ、必要やむを得ないと認められる場合に限り」との許可要件を満たしているとは到底言えず、また本件処分に係る手続においても誤った書類の添付や行政区長への同意書への捺印の指示等、不適切な手続きがされていることから、本件処分は、違法な行政処分である。

第5 審査請求に対する審査庁の考え方

本件処分には、違法性が認められるが、審査請求人には、不服申立適格が認められないため、本件審査請求は、却下すべきである。

第6 調査審議の経過

令和3年12月27日 諮問

令和4年 2月 8日 審議

第7 審査会の判断の理由

- 1 行政不服審査法に基づく審査請求は、同法第2条「行政庁の処分に不服がある者」が行う必要があるところ、審査請求をすることができる者として不服申立適格を有するか否かが問題となる。

不服申立適格については、行政事件訴訟法第9条に規定される抗告訴訟の原告適格と同様に論ぜられ、最高裁判例も「法律上の利益を有する者」として「当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者」を言うとし、「法律上保護された利益とは、行政法規が私人等権利主体の個人的利益を保護することを目的として行政権の行使に制約を課していることにより保障されている利益であって、それは、行政法規が他の目的、特に公益の実現を目的として行政権の行使に制約を課している結果たまたま一定の者が受けることとなる反射的利益とは区別されるべきものである」としている。

そして、行政事件訴訟法は裁判所における法律上の利益の有無の判断の基準として同法第9条第2項に「当該処分…の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分…がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする。」と規定している。

2 本件について見るに、本件処分は公共用物管理条例に基づく処分であるところ、公共用物管理条例の趣旨及び目的は、公共用物管理条例第1条並びに道路法及び新城市公有財産管理規則から、市において管理すべき公共用物を適切に管理し、もって公共の福祉に寄与することにある。

つまり、公共用物管理条例は、あくまで公共用物として一般公衆の使用に供する物を適切に管理するという公益の実現を目的として行政権の行使に制約を課しているのものであって、例えば個人の通行権のような私人を権利主体とする個人的利益を保護することを目的として行政権の行使に制約を課しているものではないことから、審査請求人には本件処分により侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある自己の権利若しくは法律上保護された利益は認められない。

3 この点につき、行政不服審査法に基づく審査請求が、行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟とは異なり、違法な行政処分のみではなく、不当な行政処分をも手続の対象とするものであることから、行政不服審査法に基づく審査請求における不服申立適格については、行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟の原告適格よりも、より広範に認められるべきであるとする見解がある。

しかし、仮にこのような見解に立ったとしても、審査請求人は本件赤道を現に使用しておらず、また、本件赤道の形状からもこれを使用することが審査請求人として生活上必須の行動であるとは到底言えないことを踏まえると、本件処分について審査請求人に不服申立適格を認める余地はない。

4 なお、この点について審査請求人は、行政不服審査法には「行政庁の処分に不服がある者」を限定的に解するとする文言が無いことから、何人であっても不服申立適格が認められ審査請求することができることを主張する。

しかし、行政不服審査法が違法又は不当な個別具体的な行政処分によって不利益を受け又は不利益を受けるおそれのある者について自己の権利又は利益を守るための手段を与えることを目的としていることから考えるに、何らの具体的な権利又は利益を有さない者にまで不服申立適格を認めているとは到底考えられないことから、審査請求人の見解を採ることはできない。

5 以上のことから、審査請求人には、本件処分に対する不服申立適格が認められないことから、本件審査請求を却下すべきであるとした審査庁の判断は、妥当である。

第8 審査会の意見の付記

1 本件処分の適法性

前記のとおり、本件審査請求は、行政不服審査法上の手続要件を欠くものとして不適法却下とすることが妥当ではあるが、事案の性質に鑑み、本件処分の適法性についても、審査会としての意見を述べる。

赤道は、いわゆる法定外公共用物であり、地方自治法上の行政財産に該当する。本件赤道は、現に道路として使用されておらず、道路の形状を欠く状態にあったことが窺えるが、公共用物としての公用を廃止する手続がとられていないのであるから、行政財産として、地方自治法第238条の4の規定が適用される。同条は、行政財産について、原則として貸し付け等の私権の設定ができない旨を規定した上で、例外的に一定の場合についてのみ貸し付け等又は一時的な使用許可等が認められる場合を定めている。そして、例外的な場合として貸し付け等又は一時的な使用許可等が認められるためには、前提として、行政財産の用途又は目的を妨げない限度であるとの要件を満たす必要があることを明記している。

行政財産である赤道に対する許可手続きを定めた公共用物管理条例は、この行政財産についての例外的な使用許可の規定である地方自治法第238条の4第7項を具体化したものである。すなわち、本件処分は、地方自治法第238条の4第7項及び公共用物管理条例第4条の規定に基づく行政処分となる。

これを前提に本件についてみるに、本件赤道は、本件処分により店舗建物及び駐車場の敷地の一部となっており、赤道としての行政財産の用途又は目的を害していることは明白である。

つまり、本件処分は、地方自治法第238条の4第7項「用途又は目的を妨げない限度において」との要件及び公共用物管理条例第4条第2項「公共用物の管理に支障を及ぼさず、かつ、必要やむを得ないと認められる場合に限り」との要件を満たしていないにも関わらず、これを許可したものであり、地方自治法及び公共用物管理条例に明らかに反している。

したがって、審査会としては、本件処分は違法なものであると考える。

2 審査請求人が取り得る手段

審査請求人には、本件処分についての不服申立適格が認められないのであるから、本件審査請求によって違法な状態の是正を図ることはできない。

しかし、本件処分は違法なものであるため、他の手段によって違法な状態の是正を求めることは可能であると考えられる。

具体的には、審査請求人は、本市の住民であるから、地方自治法第242条第1項の規定に基づき、監査委員に対し、住民監査請求をすることによって、行政財産である本件赤道の管理についての違法な状態の是正を求めることができるものと考えられる。

3 処分庁の取るべき措置

前記のとおり、本件処分は違法なものであり、今後、地方自治法第242条に基づく住民監査請求又は地方自治法第242条の2に基づく住民訴訟に発展する可能性も否定できない。

審査会としては、処分庁が自ら本件処分を取り消し、公共用物としての公用を廃止する等の手続により、速やかに行政財産である本件赤道の管理についての違法な状態を是正すべきであるとする。

新城市行政不服審査会

委員（会長）	河	邊	伸	泰
委員	西	村	信	俊
委員	裕	井	滋	