

諮詢番号：令和3年度諮詢第1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

豊田市長（以下「処分庁」という。）が令和2年5月11日付けで行った道路工事施行の不承認処分（以下「本件処分」という。）について、審査請求人が本件処分の取消しを求める審査請求は、棄却するのが相当である。

### 第2 行政不服審査会における審査請求人の取扱いについて

本件処分の申請者は「[REDACTED] 代表役員 [REDACTED]」であり、審査請求人も「[REDACTED]」である。

しかしながら、本件処分の対象となる2筆の土地の所有者は、それぞれ「[REDACTED]」と「[REDACTED]」氏個人であって、両者は別人格であるため、本来は、両者が共同して、本件処分の申請をなすべきである。

もっとも、2筆の土地が相互に隣接し、係争地部分は一体として道路の用に供されており、[REDACTED]氏は、[REDACTED]であることに鑑み、本審査会においては、審査請求人である[REDACTED]の所有地ではない[REDACTED]氏個人の所有地部分も一体として扱うべきことを前提として、本件処分について、調査審議を進め、答申する。

### 第3 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

審査請求人が処分庁に対し提出した道路法（昭和27年法律第180号）第24条に基づく道路工事承認申請（以下「本件申請」という。）に対する本件処分は、土地の所有権を侵害し、行政の裁量を逸脱又は濫用するものであり、違法であるから、本件処分の取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

(1) 本件申請に係る工事（以下「本件工事」という。）は、平成28年7月19日に審査請求人と処分庁が相互間で確認した土地境界線から審査請求人が所有する[REDACTED]の土地（以下「本件土地A」という。）及び代表役員[REDACTED]氏個人（以下「本件個人」という。）が所有する[REDACTED]の土地

(以下「本件土地B」という。)を対象とした工事である。加えて、事前に処分庁と協議を行い、その指示に基づき工事計画を立てており、本件土地Aの西側道路である [REDACTED]

(以下「本件市道」という。)の構造に問題が生じる計画などではなく、道路管理上の支障は生じない。

- (2) [REDACTED]の土地(以下「本件対側地」という。)は、道路敷地に沿って分筆され、「公衆用道路」として登記されており、公に道路敷地として管理されているため、撤去を求められる可能性はない。処分庁としては、本件対側地の寄附を受けておかなくとも本件対側地を含めれば道路幅員4メートルを確保できるため、道路管理上著しい支障はない。
- (3) 処分庁が、本件市道の形状・幅員・構造等として、本件土地A内の本件市道部分(以下「本件土地a1」という。)及び本件土地B内の本件市道部分(以下「本件土地b1」という。)を見込むことは、審査請求人及び本件個人(以下「審査請求人ら」という。)の土地の所有権を侵害するもので、違法な道路管理である。
- (4) 本件土地Bは、当時の審査請求人[REDACTED]が昭和48年に国から一体で「宅地」として払下げを受けたもので、本件土地Aの北側にある法定外道路(以下「本件北側道路」という。)と地続きであるため、本件市道への通り抜けが事実上可能となっているに過ぎない。
- (5) 「[REDACTED]の道路敷地代金」として、[REDACTED]自治区と当時の審査請求人[REDACTED]との間で金銭授受があったとしても、当時は国有地であり、価格も著しく安価であること等から売買代金でないことは明らかである。よって、私有地である本件土地a1及び同b1について、本件申請の承認を受けるために近隣住民及び[REDACTED]自治区との調整を行わなければならない法的根拠はない。
- (6) 本件土地a1及び同b1は、審査請求人らが第三者対抗要件を備えているにもかかわらず、第三者対抗要件を備えていない[REDACTED]自治区の権利を重要視することは正しくない。
- (7) 本件北側道路に係る権利関係は、私有地の通行権をめぐる審査請求人らと[REDACTED]自治区との私的な問題であり、本件処分において、[REDACTED]自治区との協議の必要性を理由とするのは、明らかに行政の裁量を逸脱・濫用するもので違法な処分である。
- (8) 本件土地a1及び同b1は、いずれも登記及び課税上とともに道路敷地でなく、処分庁は正当な使用権原を取得していない。もし、処分庁が本件市道の幅員確保のため本件土地a1及び同b1について、審査請求人らからの寄附を見込んで本件処分を

行ったのであれば、所有権の侵害であり、違法な道路管理である。

#### 第4 処分庁の弁明の要旨

##### 1 弁明の趣旨

本件審査請求の棄却を求める。

##### 2 弁明の理由

###### (1) 本件処分に至った理由について

ア 道路管理者の承認（道路法第24条）には広範な裁量が認められ、その工事等を行う必要性、設計及び実施計画の合理性並びに道路管理上の支障の有無などを総合的に判断して、承認又は不承認の処分を行うことができると解される。

イ 令和元年11月2日に本件対側地の所有者から本件対側地の寄附について内諾を得たが、令和2年4月14日にその内諾が撤回された。このため、市有地である [REDACTED] の土地（以下「本件市有地」という。）について、道路の幅員4メートルを確保することは困難となり、道路管理上著しい支障が生じる可能性がある。

ウ 令和2年4月14日に [REDACTED] 自治区から処分庁に提示された領収書（以下「本件領収書」という。）によれば、昭和34年2月18日に当時の審査請求人 [REDACTED] が、 [REDACTED] 自治区長から「[REDACTED] の道路敷地代金」を受領したことが記されており、両者間で北側道路敷地の売買（又は通路としての利用権の設定）がなされたことが認められる。

本件工事は、本件土地A及び同Bの各西側と本件市有地との境界（以下「本件西側境界」という。）に沿って塀等を設置して本件北側道路を封鎖するものであって、道路管理者である処分庁としては、[REDACTED] 自治区の土地所有権（又は利用権）を侵害するおそれのある工事を承認することはできない。

###### (2) 市と審査請求人の事前の調整について

処分庁が本件領収書の存在を認識したのは、審査請求人から本件申請を受けた令和元年4月13日よりも後の令和2年4月14日のことであるから、市が審査請求人に対し、本件道路工事を承諾する方針である旨を回答した令和元年1月17日の時点で、[REDACTED] 自治区との協議に言及することは不可能である。

###### (3) 違法な道路管理ではないこと

本件市道は、路線の認定、道路区域の決定及び供用開始がなされた昭和59年以降、令和元年6月に審査請求人から市道の越境が主張されるまでの30年以上の間、審査請求人は本件土

地 a 1 及び同 b 1 について、道路としての供用に異議を述べず承諾してきたのであるから、市が道路として使用するための正当な権原を有していることは明らかである。

## 第5 審理員意見書の要旨

### 1 審理員の意見

次のとおり、本件審査請求には理由がないから、棄却するのが相当である。

### 2 意見の理由

#### (1) 道路管理上の支障を理由とする本件処分の違法性又は不当性の有無について

本件各土地と本件対側地は、その一部が道路区域内にあるという点において同じ状況であることから、本件申請を承認すると、本件対側地所有者から同様の申請がなされた場合にも、これを承認せざるを得ない。その結果、本件市道の用地は本件市有地のみとなり、道路幅員は4メートルを確保できず、道路管理上支障が生じるため不承認とした本件処分に、違法又は不当な点は認められない。なお、登記簿や課税上の地目と道路区域の認定は、直接的な関係はない。

#### (2) 処分庁の正当な権原の有無及びその道路管理の違法性の有無について

道路法は、道路敷地について権原を取得した上で供用を開始することを予定しており、実際の運用もそのように行われていることから、道路管理者が他人の土地について何らの権原も取得することなく道路として使用し続けることは、考え難い。

本件市道は、供用を開始してから50年以上経過しているため、処分庁が権原を取得したことを直接に示す証拠はないものの、上記の法の規定及び運用からすれば、供用を開始した時点で、処分庁は、本件土地 a 1 及び同 b 1 の使用許諾を得たとみるのが相当である。また、処分庁は、側溝改修工事などの維持管理や道路台帳も整備していることから、越境部分の使用権原を有していると考えるべきである。

よって、道路法第4条により、私権の行使はできないため、本件処分は、所有権侵害には当たらず、違法・不当な点は認められない。

#### (3) [ ]自治区等との調整を理由とする本件処分の違法性又は不当性の有無について

ア 本件西側境界付近における交差点部の構造等について、審査請求人は、同部分は、駐車場へ進入路であり、「道路」でも

「交差点」でもないと主張するが、そのことを理由に本件処分を行ったのではなく、第三者の権利を侵害するおそれのある道路工事の施行を不承認としている。

イ 本件領収書には「[REDACTED]の道路敷地代金として」との記載があり、昭和34年当時の[REDACTED]自治区長と当時の審査請求人[REDACTED]との間で、金銭の授受があったことが確認できることから、本件北側道路について、[REDACTED]自治区に何らかの権利が生じた可能性は否定できない。このことは、審査請求人と[REDACTED]自治区との問題ではあるが、本件工事区域には、本件領収書に記載のある「[REDACTED]」の土地、すなわち、本件北側道路の一部が含まれている可能性があり、[REDACTED]自治区の上記権利を侵害するおそれのある本件申請に対し、不承認とした判断は相当であり、合理性が認められる。

また、道路法第24条は、道路管理上の支障の防止という一般的公益の保護を目的とした規定であると解されるため、処分庁が、近隣住民の通行という公益上の必要から、近隣住民及び[REDACTED]自治区との調整ができていないことを不承認の理由の一つとしたことは裁量権の逸脱、濫用には当たらない。なお、本件各土地の一部の権利関係については、審査請求人と[REDACTED]自治区は当事者間の関係にあることから、登記の具備によって決すべき対抗関係ではない。したがって、この点に関する審査請求人の主張は、当を得ない。

#### (4) 審査請求人からの申入れに対する処分庁の了承及び撤回について

処分庁は、審査請求人からの本件工事の計画の申入れを一旦了承しているにもかかわらず、本件申請を不承認とした理由について、本件対側地の寄附の内諾が撤回されたという事後の事情と、本件北側道路が存続すること等をあげている。しかしながら、処分庁は本件申請の事前申入れの段階において、[REDACTED]自治区や地域住民の意向を確認することもなく、最低4メートルの幅員を確保できるものと軽信し、審査請求人の申入れを了承した結果、それを信じた審査請求人において、承認工事準備にかかる諸々の負担を生じさせたことは事実である。

このことについて、処分庁が公益の保護を最優先に考えた行政指導を尽くしていないという評価は免れず、その事務処理において改善の余地があるものの、本件処分の適法性、妥当性に影響を及ぼすものではなく、取消事由とまでは認められない。

## 第6 調査審議の経過

審査会の処理経過は以下のとおりである。

令和3年11月 1日 諮問受理

令和4年 1月14日 審査請求人らから主張書面及び追加資料を收受

令和4年 1月26日 第1回審議

令和4年 2月22日 第2回審議

## 第7 審査会の判断の理由

### 1 基本的な考え方について

当審査会は、審査請求人及び処分庁の主張から、本件審査請求における主要な問題点は、(1) 道路法第4条に基づく本件市道における私権制限の理解、及び(2) 本件北側道路における使用権原の理解、の2点であると判断し、以下のとおり調査、検討を行った。

なお、本件審査請求に関連する土地の位置関係は、別紙概略図に示す通りである。

### 2 本件市道についての検討

#### (1) 本件市道における私権制限について

本件市道は、[REDACTED]町が市との合併前、昭和36年に町道として認定([REDACTED])した道路法第3条第4項で定める市道である。本件市道の道路台帳が示す道路幅員によれば、現に審査請求人らの所有地の一部である本件土地a1及び同b1が本件市道の一部として利用されていることが確認できる。

このことから、本件土地a1及び同b1は、道路法第3条第4項の市道の範囲内にあるものと認められ、道路法第4条の規定により私権を行使することはできない。

#### (2) 審査請求人及び処分庁の主張について

##### ア 本件市道における処分庁の使用権原について

審査請求人は、登記及び課税状況を根拠として、本件土地a1及び同b1は道路ではなく、処分庁は何らの権原も取得していないと主張するが、路線の認定、区域決定、敷地の権原取得、工事の施工等、道路の供用開始までの一般的な手続過程で処分庁が何らの権原も取得しないまま、本件市道の供用を開始することは考え難い。

##### イ 本件対側地の寄附の必要性について

処分庁は、本件対側地の寄附がされなければ、今後、本件対側地所有者からも本件対側地の市道の撤去を求められる可能性があり、ひいては、道路幅員4メートルを確保できず、

道路管理上支障が生じることを、本件処分の理由の一つにあげている。

しかしながら、本件対側地についても、その所有者から寄附を受けるまでもなく道路法第4条による私権の制限がかかることから、道路管理上の支障はなく、処分庁の上記理由も、前提において失当である。

### 3 本件北側道路についての検討

#### (1) 本件北側道路の構成・利用状況について

本件北側道路は、道路法で認定されない法定外道路と本件土地A及び同Bの各一部とで構成されている（以下、本件北側道路を構成する本件土地A及び同Bの各部分を、それぞれ「本件土地a2」、「本件土地b2」という。）。法定外道路については、国の地方分権推進施策に基づき平成12年4月以降に国から処分庁に譲与され、処分庁が所有権を有している。

本件土地a2は審査請求人が、本件土地b2は本件個人が所有しているが、現状は、法定外道路の一部と本件土地a2及び同b2が一体の通路として舗装されており、小学生の通学等、日常的に近隣住民の通行の用に供されている。

#### (2) 本件北側道路の使用権原について

審査請求人らは、本件土地b2を含む本件土地Bは、昭和48年当時の審査請求人[REDACTED]が国から「宅地」として払下げを受けた私有地で、本件土地a2と併せて、本件土地Bへの進入路であり、道路ではないと主張する。

一方、処分庁は昭和34年当時の[REDACTED]自治区長と審査請求人[REDACTED]との間で「[REDACTED]の道路敷地代金として」金銭の授受があつたことを根拠として、本件北側道路には[REDACTED]自治区に何らかの権利があるとし、近隣住民と[REDACTED]自治区との間で、権利関係について調整ができるいないことを本件処分の理由の一つにあげている。なお、[REDACTED]自治区は認可地縁団体ではないため、権利能力なき社団である。

当審査会において、本件領収書に添付された「昭和33年度[REDACTED]道路書類」の地図に示された面積、長さ及び数式を検証したところ、現在の本件北側道路の一部を構成する本件土地a2及び同b2を合わせた土地部分の長さや面積と概ね合致することが確認できた。審査請求人は本件領収書記載の「道路敷地代金」が著しく安価であることをもって売買金額ではないと主張するが、審査請求人が営利を目的としない[REDACTED]法人であることや、[REDACTED]自治区が公共的団体であることに鑑みれば、上記金銭授受の目的が、地域住民の通行の用に供するといった公益

上の目的に配慮した上で金額設定がなされたものと考えられることから、上記代金が安価であることは、上記当事者間の売買契約の成立を妨げるものではない。

以上から、上記当事者間では、本件土地 a 2 及び同 b 2 について売買契約が成立し、[REDACTED]自治区がその所有権を取得しているものと考えられ、たとえ売買契約の目的物（道路敷地）の範囲がやや不明確であるにしても、少なくとも社会通念上合理的な範囲で通行地役権を設定したものと意思解釈することも可能であるから、本件北側道路は審査請求人が排他的な支配権を有しているとは言い難い。

また、時系列的には、上記契約の成立時期は、当時の審査請求人 [REDACTED] が国から払下げを受ける以前であり、当時、客観的には、同人は本件土地 b 2 について無権者であったが、この場合、民法（昭和 29 年法律第 89 号）第 560 条（平成 29 年法律第 44 号による改正前のもの。現 561 条）の他人物売買が成立し、審査請求人は [REDACTED]自治区に対して本件土地 a 2 及び同 b 2 について分筆の上、所有権を移転する義務を負うことになる。

#### 4 結論

以上の理由から、本件処分に違法又は取り消すべき不当は認められず、さらには、実際に通行の用に供されている本件北側道路を完全に遮断することになる本件工事の承認申請に対して、処分庁が承認を拒むことは正当な理由があるから、本件審査請求は棄却するのが相当であると結論付けた。

#### 5 付帯意見

本件処分に際し処分庁が付した理由には、本件処分の判断に至る法的根拠や理由が十分に示されておらず、関係当事者の主張する事実関係及び法的根拠を十分に精査することなく、処分を決定したと判断せざるを得ない。この関係で、一旦は、本件工事を許可する旨の回答を事実上してしまったことで、審査請求人らに設計費用等の負担という不利益を負わせる結果となったことは誠に遺憾である。

また、処分庁が提出した一連の書類及び審理員意見書についても、権原の有無のみを論点とし、道路法や民法等の法的視点からの検討に不十分な点が見受けられた。

行政庁の違法又は不当な処分を速やかに是正することが不服申立制度の趣旨であり、本件審査請求においても、当審査会は、あくまでも具体的な事案に即して、その範囲で本件処分そのものの違法性又は不当性について、法令に基づいて判断することとな

る。しかし、本審査請求にかかる道路法第4条は、私権の制限という極めて強力な公権力を行使するものであり、道路行政を掌理する上では、道路法だけでなく民法等の関連する法令についての正確な法的知識・理解にもとづく正確な事務の遂行が求められる。

行政不服審査法の上記趣旨に鑑みて、処分庁及び市担当課には今後の所管事務全般について再考・是正を求めたい。

豊田市行政不服審査会  
会長 北見 宏介  
委員 北口 雅章  
委員 近藤 教昭  
委員 佐野 雅志  
委員 竹内 千賀子