

裁 決 書

審査請求人 大分県宇佐市大字●●●●●●●●番地
●● ●●
上記代理人 大分市●●●●●●丁目●番●●●号
弁護士 ●● ●●
処 分 庁 宇佐市長 是永 修治

審査請求人が令和2年5月20日に提起した処分庁宇佐市長が令和2年3月2日付で行った準市道取扱申請書却下処分に係る審査請求（令和2年度宇審第1号）について、宇佐市行政不服審査会に諮問し、その答申を得て、次のとおり裁決する。

主 文

本件審査請求を棄却する。

第1 事案の概要

- (1) 審査請求人は、平成31年1月30日付けで、宇佐市道の認定及び準市道の費用負担に関する条例施行規則（平成17年宇佐市規則第145号。以下「本件規則」という。）第3条第1項の規定に基づき、準市道の取扱申請書（以下「本件申請書」という。）に記載した道路について準市道の取扱いを受けるため、宇佐市長に対し、準市道の取扱申請（以下「本件申請」という。）をした。
- (2) 処分庁は、平成31年3月29日付けで、本件申請を却下した。審査請求人はこれに対し、令和元年5月22日付けで当該却下処分の取消しを求める審査請求をし、審査庁は区長の署名押印欄に記載等がないことをもって形式的不備があるとは認められないとして、当該却下処分を取り消す裁決をした。
- (3) 処分庁は、裁決の効力が生じた令和2年2月14日をもって、本件申請を受理

し、これを令和2年3月2日付けで本件申請を却下（以下「本件処分」という。）し、その旨を準市道の取扱申請却下通知書（令和2年3月2日土木第0302014号。以下「本件却下通知書」という。）により審査請求人に対し通知した。

なお、処分庁は、本件却下通知書において、本件規則第4条第1号に規定する区間の認定基準（以下「区間認定基準」という。）ア、イ、エ、オ及びカに該当しないことを本件処分の理由（以下「本件処分理由」という。）として記している。

- (4) 審査請求人は、令和2年5月20日付けで、宇佐市長に対し、本件処分は実質から判断すれば不当であるとして、本件処分の取消しを求める審査請求をした。

第2 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

(ア) 処分庁が本件却下通知書に挙げた本件処分理由は、いずれも形式的な判断であって、申請里道の利用の実質から判断すればいずれも不当であり、取り消しを免れない。

(イ) 本件処分は、本件申請箇所が里道の一部のみであって公共の安全及び福祉の増進に寄与する一般交通の用に供する道路とは言えないとしているが、里道の一部のみであることとそのことが「公共の安全及び福祉の増進に寄与する」かどうかは関係がなく、本件申請箇所は、特に子供の水路転落事故を防止するという公共の安全の向上に寄与するものであって、この点を無視した判断は不当である。

本件里道は、区間認定基準に定める道路の機能を実質的に有しており、これらに着目すれば、準市道認定の要件に該当するものである。現状利用者が少人数にとどまっているのは準市道認定による整備がされていないためであって、準市道認定がされれば利用者が増加することは確実である。そもそも行政は、現状ではなく当該施策の将来的な効果を踏まえて展開されるべきであり、本件では、準市道として整備した場合の周辺住民に与える広範な利便性の向上と安全性（水路転落の危険防止）の向上の観点や現に周辺住民の子供らの通学路として利用されている実態などからすれば、公共性を有しているのは明らかであり、特定個人の利便性のみを向上させるものではない。

(ウ) 道路に隣接する水路の危険性は、道路の公共性、安全性に直接関連し、水路の水量から、この程度でも十分に事故が発生することはあるから処分庁の主張は不合理である。県内でも水路事故は発生しており、特に高齢者や子供は浅い水路でも事故が発生しうる。本件里道わきの水路についても、同様の危険が十

分考えられるから、対策を怠ることは行政の責任として許されない。

- (エ) 区間認定基準ア及びイの該当性について、「おおむね連坦戸数5戸以上」の基準に該当していない認識であるとするが、近隣のアパート(5戸)などに暮らす住民、特に子供の生活道路(通学路)として使用されているから、これに該当しないとの認識は明らかに誤りである。また、現に宇佐市においては、区間認定基準ア又はイの要件に該当せずに準市道になった里道が既に存在している。この道路は事務所に面しているだけであるから、「住宅区域内及びこれに通じる生活道路」でもなく、「連坦戸数5戸」にも当たらない。このことから「必須の基準」であるとの市の主張は虚偽である。問題は公共性を有するかどうかであって、形式的な区間認定基準ア又はイに該当するかどうかは重要なのではない。基準の趣旨は、あくまで公共性の有無を判断するにあたって、区間認定基準ア又はイに該当する場合に、公共性が認められやすいというに過ぎず、これを「必須の基準」とするのは、基準の趣旨を取り違えたものである。上記の準市道認定例も公共性から準市道化が認められたものと解される。
- (オ) 区間認定基準エの該当性について、本件処分は、本件申請箇所が通学路及び自転車道とは言えないとしているが、本件里道が現に周辺住民の子供らの通学路として使われているのは周知の事実であるし、自転車で利用するものも大勢いる。通学路、自転車道かどうかは、実態から判断すべきであり、実態を無視した原処分の判断は妥当でない。
- (カ) 区間認定基準オの該当性について、本件規則は公民館に準じる施設であれば足りるとしているところ、●●●が実質的に公民館として利用されている施設であることはその利用実態から明らかであり、●●●を公民館に準じる公共施設に当たらないとする本件処分は妥当でない。
- (キ) 区間認定基準カの該当性について、広域避難場所へ通じるかどうかは、現実に災害が発生したときに住民が避難に使用するかどうかで決まるのであって、市が避難道路に指定しているかどうかで決まるものではない。本件里道は、万一の災害の際に住民が避難する最短経路であり、この点を無視した本件処分の判断は妥当でない。
- (ク) なお、処分庁は、未申請の防草シートが放置されていることが「不法占有物件」に該当し、本件規則第4条第3号の用地の基準に該当しないと主張するが、防草シートは、本件里道の通行を確保するために近隣住民が設置したものであって、物としても道路と付合により一体化し、道路の所有者である宇佐市の所有物となっている。防草シートは里道に付合し一体化して防草のために現に役立っており、これを分離するのが社会経済的に損失であることは明らかであるから、不動産の所有者たる宇佐市がこの防草シートの所有権を取得したことに

なる。よって、防草シートは本件里道と一体化した宇佐市の所有物であって、市は自由に処分できる権限を有するから、「不法占有物件」には当たらないため、同号の基準に該当する。

2 処分庁の主張

- (ア) 審査請求人の主張は、否認する。
- (イ) 里道の一部のみの申請であることが、区間認定基準ア及びイに該当せず特定個人の利便性のみを向上するものと判断した。
- (ウ) 水路について、里道に隣接する既設側溝の規格は、幅60cm、深さ60cmであり、里道の排水だけではなく農業用排水や雨水等処理する排水路である。そのため、当該水路等の危険性は公共の安全及び福祉の増進に寄与する一般交通の用に供する道路には該当しない。本水路は里道と別筆であり、農業用水としての水路である。そのため、構造的にも蓋をして車を通行することは困難であり、仮に本件申請が準市道認定基準に該当することとなっても水路に蓋をするなどの工事は不可能であるという認識である。蓋の設置をする場合は、水路関係者と協議の上、設置者で行い、市には法定外公共物の使用許可若しくは形状変更の申請が必要である。
- (エ) 区間認定基準ア及びイについては、明記はされていないが、公共性を図る要因として必須基準である認識である。里道の一部のみの申請であることについては、本件規則第4条の「ア 住宅地域内及びこれに通じる生活道路であり、起点終点ともに国・県・市道等に接続しており、おおむね連担戸数5戸以上であること。」「イ 路線の一端が行き止まりのものにあつては、延長が35メートル以上で転回広場等を有し、おおむね連担戸数3戸以上であること。」を公益性を図る要因としている。本件申請箇所を照らし合わせたところ、市道(No.●●●●●線)と市道(No.●●●●●線)を結ぶ全長約200mの未舗装里道の約35mの一部区間であり、これは一端が市道に接続するものでもない。このため本件申請箇所の対象区域は限定的であり、基準に該当しておらず特定個人の利便性のみを向上するものと判断した。延長に関しては、35m以上あることは確認されたが、対象地に隣接をしている戸数は1戸のため、「おおむね」の表現にも当たらず、転回広場を有していない。
- (オ) 区間認定基準エについては、審査請求人の「本件里道は、近隣の小学生が通学班の集合場所としている「●●●」への近道として日常利用されており、」という記述から、本申請は本件申請箇所から水路を渡り●●●敷地内を通行する経路だと認識している。この内容を踏まえたうえで、まず、「自転車で利用する者も大勢いる」という表現は考えにくい。本申請が市道(No.●●●●●線)

線)と市道(No.● ●●●●●線)をつなぐ経路の場合、もしくは一端が市道に接続する場合ではなく、水路を越す表現となっているためである。これは、近道かもしれないが、この経路のみが●●●に行ける唯一の道ではない。80mほど遠回りになるが里道から舗装された市道へとつながる経路もある。

- (カ) 区間認定基準オについては、本件規則「準じる施設」には具体的な定義はない。しかし、公民館は、社会教育法第21条において市町村が設置すると明記されており、●●●は公民館には当たらない。また、本施設は土地及び建物においてともに地元自治区の名義でもなく個人所有である。そのため、「準じる施設ではなく」、個人が自己所有の建築物を地域に開放しているという認識である。
- (キ) 区間認定基準カについては、区間認定基準の規定では避難路等に使用する道路を防災計画書における避難路と示してはいないが、防災計画書における避難路は大きな基準として捉えている。この経路は最短経路であるかもしれないが、「宅地」を「道路」という表現には該当しない。そのため、特定個人の利便性のみを向上するものと判断した。
- (ク) 不法占有物件である未申請の防草シートが里道上に設置されている状態であり、これにより準市道認定基準第3号(用地)の基準に該当していない。

第3 理由

本件の争点について

- (1) 区間認定基準ア又はイに該当するかについて
 - (ア) 宇佐市道の認定及び準市道の費用負担に関する条例施行規則(平成17年宇佐市規則第145号。以下、「本件規則」という。)第4条(1)に定める基準(以下、「区間認定基準」という。)ア及びイの基準の充足について、例えば「住宅地域内」がどのような地域をいうのか、「おおむね連坦戸数5戸以上」がどの範囲を指すのかは基準上明確にされていないため、その判断にあたっては、明らかに該当しているのに該当していないと判断するなど、合理性を欠き、裁量権の範囲を超え、又はそれを濫用することがないように行うとともに、これまでの宇佐市における準市道認定事例を踏まえ、公平性を損なうことがないように当該基準を解釈し、取り扱われるべきである。
 - (イ) 本件申請区間は、区間認定基準アのうち「住宅地域内及びこれに通じる生活道路であり、」に該当している。
 - (ウ) 次に、区間認定基準アのうち「起点終点ともに国・県・市道等に接続しており、」(以下「市道等接続基準」という。)に該当するかどうかについては、本件

里道の一部が準市道に認定されることについて、特定個人又は公共の利便性が向上するか否かについて、審査請求人及び処分庁からそれぞれ主張がされている。

本件申請は申請外里道が延長されているにもかかわらず、本件申請区間のみについて申請が行われているところであり、この点について、市道等接続基準に該当すると判断することが妥当か否か、本件申請区間が仮に準市道化されたものとしてあてはめて検討した結果、本件申請区間のみが舗装され拡幅された場合、①車両の通行は、市道接続部分が拡幅されないと本件申請区間の通行が改善されるものとは言えない。②自転車の通行も、本件申請区間は走行しやすくなると考えられるが、本件里道を通行する者にとって改善されるのは一部のみである。③歩行者も同様である。また、舗装することにより本件申請区間のみ草刈などの手間が軽減されると考えられる。

これらのことから、申請区間のみを準市道認定することにより、申請区間の通行については改善されるが、当該区間を通行するためには、ほかの認定されない区間を通らなければならない、特定個人の利便性が向上すると解されるのは免れない。

また、審査請求人が主張する●●●●番地●（宅地）と●●●●を結ぶ道路としてあてはめれば、起点終点は国・県・市道に接続しないこととなり、審査請求人の主張のとおりこの区間を通行する者が相当にあったとしても、この区間を通行する者は●●●●番地●（宅地）と●●●●の敷地内を通行する者に限られ、また、この区間を利用するための当該土地の通行は所有者の裁量により通行できなくすることも可能である。仮に●●●●が公共施設に準じる施設であって誰もが通行できたとしても、●●●●番地●（宅地）の敷地内を通行できる者以外は申請区間以外の道路を通行しなければならない。従って、この場合においても特定個人の利便性が向上すると解されるのは免れない。

また、このことから起点終点に関する市道等接続基準は誰でも通行できる申請区間と別の道路でなければならないと解することが相当である。

上記のことから、市道等接続基準に該当するかどうかについては、国・県・市道等まで延長された道路のうち、一部のみが準市道化される、又は一部のみが準市道化されないことにより、特定個人の利便性が向上し、又は特定個人の利便性が向上しないといった地域住民の公平性を損なう事態を回避するために設けられているものと解され、本件申請はこれに該当しないと判断する。

(エ) 次に、「おおむね連担戸数5戸以上であること。(連担とは、区画をまたいで建築物ないし街区が繋がっていることを指す。)」に該当するかどうかについて、本件申請区間に接する区画の戸数は、これに接する宅地1戸であると

処分庁は主張している。審査請求人からは連坦5戸未満の場合であっても準市道認定されている例があると主張している。

この点について、ここで「おおむね」と規定しているのは、準市道認定することが特定個人の利便性のみならず寄与することなどがないように、特に利便性が向上するであろう世帯などの下限戸数の目安を定める必要がある一方で、例えば連坦戸数は少ないが交通量が特に多く生活に欠かせない道路であるなど、道路の周辺状況及び地理的条件等は多様であることを踏まえ、公共性が高い道路がこの基準に該当しないことをもって準市道認定されないことがないように、ある程度の拡大解釈をして適用することを想定し規定されたものと解される。また、上記（ア）のとおり、この規定が「住宅地域内の道路」ということだけでなく、「住宅地域内へ通じる道路」であることも想定していることを鑑みれば、その道路の形態は様々であり、この規定の適用については、単純に戸数の条件を満たしているかにとどまらず、どの程度の範囲の戸数の利便性等が向上することとなるかなど、当該道路の役割を踏まえ判断する必要がある。この点については、「住宅地域内及びこれに通じる生活道路であり、」についても同様に考えられるべきである。

これを踏まえ本件申請の「おおむね連坦戸数5戸以上であること。」の該当性については、まず、単純に本件申請区間に接続している戸数は1戸であることが認められる。次に、どの程度の範囲の戸数の利便性が向上するかについては、上記イのとおり、本件申請区間を通行するためには申請外里道又は●●●●番地●（宅地）と●●●の敷地内を通行しなければならない、利便性が向上する戸数は●●●●番地●（宅地）の1戸ないし●●●を含め2戸であり、限定的であることからおおむね5戸以上とした目安以上に相当する公共性は認められないと解するのが相当である。

- (オ) 区間認定基準イについては、路線の一端が行き止まりの道路についての規定であり、両端がそれぞれ市道まで延長されている本件に適用はされない。この基準についても、区間認定基準アと同様に柔軟に解釈する余地はある。例えば、市道等に接続している場合であっても、一方の接続地点からある地点までは幅員の基準を満たさないなどにより、一般の交通が不可能である場合などにおいては、通行可能な地点までを行き止まりとして捉え適用することも考えられる。しかし、区間認定基準イに該当するためには、通行する車両や自転車等がUターンするための転回広場等を有する必要がある、本件申請区間はこれを有していないため、及び区間の一方が市道等に接続していないため区間認定基準イには該当しない。

以上（ア）から（オ）までを踏まえると、本件申請区間は、（エ）の件については拡大解釈の余地があったとしても、（ウ）の理由により準市道等接続基準に該当しないことをもって区間認定基準アに該当しない、及び（オ）のことをもって区間認定基準イに該当しないとする処分庁の判断は、公共性を図る観点から合理的になされたものと認められる。従って、区間認定基準ア及びイに該当しないとした処分庁の判断は妥当である。

（２） 水路の危険性の解消が準市道化されることにより行われるべき相当の理由があるか否かについて

（ア） 水路の危険性の解消については、公共性を図る観点からすれば４の（１）の（ウ）と同様に考えることができ、水路の危険性が回避できる部分は限定的であり、蓋の施工部分を通行するためには、●●●●番地●（宅地）と●●●の敷地内や申請外里道を通行しなければならないため、本件申請区間に接する特定個人の利便性が向上すると解されるのは免れず、本件申請に公共性は認められない。また、申請外里道にも同じように水路が延長されているにもかかわらず、本件申請区間に限りそれを施工しようとするのは、受益者の範囲を特定の者に制限していることにほかならない。本件申請に係る水路の危険性については、特定個人の利便性が向上するということが解消されない限り、これを準市道認定する方法により解消することに合理的な理由があるとは認められない。

（イ） 準市道認定に係る本件水路についての検討は上記（ア）のとおりであるが、本件水路が農業用水路の機能を有することを踏まえて意見を補足する。

本件については、審査請求人及び処分庁ともに危険性の回避及び準市道として整備するか否かに着目した観点からそれぞれ主張されたが、水路に蓋をすることが農業用水路としての機能及び維持管理に影響するか否かなどの主張はされておらず、この点を踏まえた検討に欠けている。農業用水路に蓋をするにあたっては、これに対する許可行為等の手続き及び当該農業用水路の受益者等との協議の要否その他その機能及び維持管理が損なわれないように検討され、判断されるべきである。

（３） 区間認定基準ア及びイに該当しないことをもって本件処分をしたことが妥当であるかについて

（ア） 準市道認定基準のうちどれに該当すれば準市道認定されるのかについては定められていないため、どの基準に該当することをもって準市道認定するかは市長の裁量に委ねられるが、合理的な判断に基づき公平性を損なうことが

ないようにこれを行わなければならない。

本件申請の準市道認定基準の該当性については、区間認定基準ア及びイについては該当しないとしたが、区間認定基準ウ及びキについては該当していると処分庁は認識している。また、区間認定基準エ、オ及びカについては該当する余地があるとし、このほかの準市道認定基準については該当しているとした。これを前提として、区間認定基準ア及びイに該当しないことをもって本件処分をしたことが妥当であるかについての検討は以下のとおりである。

- (イ) 準市道認定基準の取り扱いについては、区間認定基準ア及びイは同時に該当することはないこと、一部の区間認定基準に該当していない道路が準市道化されている例などを踏まえると、すべての準市道認定基準に該当する必要はないものと解することができる。しかし一方で、例えば区間認定基準ウ（一般交通の用に供されてから3年以上経過していること。）によりほとんどの道路が準市道認定の対象となることから、区間認定基準のうちどれかひとつに該当することをもって準市道認定をする取り扱いでは、必ずしも公共性は図られないことも認められる。
- (ウ) この点について、区間認定基準ア及びイの市道接続基準及び転回広場等の基準にあっては、準市道化により誰もが通行することができ、受益者となりえる担保を備えたものであり、他の区間認定基準と内容を異にしている。仮に区間認定基準ウからクまでに該当したとしても、区間認定基準ア及びイに該当しないことにより、当該準市道化が特定個人の利便性のみが向上するなどの結果を招き、公共性が図られない可能性は否定できない。このような事態が生じないと認められる場合又はこれ以上に道路交通上の合理的な理由がある場合でない限り、区間認定基準ア及びイの該当性については公共性を図る観点から重要視され、準市道認定の判断がされるべきである。
- (エ) また、本件申請区間を準市道認定することに公共性があるかないかを判断するにあたっては、本件申請が審査請求人一人のみからされたものであることを踏まえると、これに公共性があると判断することに対して、処分庁は慎重にならざるを得ない。

上記（ア）から（エ）までのことから、本件申請を準市道として認定するか否かにあたり、本件申請区間が里道の一部であること、すなわち区間認定基準ア及びイに規定される市道等接続基準に該当しないことが、公共性に欠けると判断し、本件処分をした処分庁の判断は、合理性を欠き、裁量権の範囲を超え、又はその濫用があったとはいえない。

したがって、処分庁が、区間認定基準ア及びイに該当しないことをもって本件処分をしたことは、妥当である。

(4) 宇佐市において、本件申請のように、里道全体ではなく、両端が里道に接することになる里道の一部分についてのみ準市道の認定がなされた事例はない。

過去の宇佐市における準市道認定事例を踏まえても、本件申請について準市道認定をしなかったことが公平性を欠き、不当と評価されることはない。

以上のとおりであるから、本件処分をした処分庁の判断は妥当であり、審査請求人の主張は、本件審査請求の理由として採用できない。

里道の舗装及び水路の危険解消は、法定外公共物の形状変更や使用許可を受けることで、舗装又は単なる木材でなくコンクリート蓋や金属製板の設置等、対策が審査請求人で可能である。その費用は公費でなく原因者による負担が適当である。なお、公費負担として市の原材料支給制度（碎石等・1地区／年10万円分まで）を活用することができる。

法定外公共物である里道・水路の通常管理は、それを利用する地域住民が行っており、近隣の土地を含め地域で里道の定期的な雑草除去や防草等に努められたい。

なお、水路に関しては用水管理を行う土地改良区にも相談されたい。

第4 結論

本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第2項の規定により、主文のとおり裁決する。

令和3年3月17日

審査庁 宇佐市長 是永 修治