

諮問番号 令和2年度諮問第1号（令和3年1月21日諮問）

審査庁 宇佐市長 是永修治

事件名 準市道取扱申請却下処分に関する件

## 答申書

審査請求人●●●（以下「審査請求人」という。）からの審査請求に関する上記審査庁の諮問に対し、次のとおり答申する。

### 第1 審査会の結論

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（以下「本件却下処分」という。）に対する審査請求について、これを棄却すべきとする審査庁の判断は妥当である。

### 第2 審査請求人の主張

本件却下処分は実質から判断すれば不当であり、本件却下処分の取消しを求める。

### 第3 審理員意見書の要旨

#### 1 審理員意見書の結論

本件審査請求は棄却されるべきである

#### 2 審理員意見書の理由

##### （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、あてはめて検討する。

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ず、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ことが妥当である。

- (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担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に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、例えば連担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「おおむね連担戸数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●と●●●の敷地内を通行しなければならず、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。

(カ) 以上(ア)から(オ)までの検討を踏まえると、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) 水路の危険性を解消することが、準市道認定の理由として認められるかについて

(ア) 本件申請により本件申請区間が準市道化され水路に蓋がされることが、道路網の整備が図られ、交通の発達に寄与し、公共の福祉を増進するものであるか否かについては、(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、本件申請はこれに当たらない。

(イ) 審査請求人の水路の危険性を回避することが、上記(ア)のこと以上に公共性が認められるかについては、水路の危険性について処分庁は認識しなければならないものの、本件申請区間の水路に蓋が施工されることにより、●●●への通行が安全になり、児童の通学や災害時の避難にこれが資するとしても、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。水路の危険性の解消については、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、他の準市道認定基準を満たしていたとしても、これを準市道認定する方法により解消することは、合理的な理由として採用することはできない。

(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申請を却下したことが妥当であるかについて

(ア) 本件規則においてどの準市道認定基準に該当すれば準市道認定される

のかについて定められていないため、認定するかしない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。

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前述のとおりであり、このほか処分庁は区間認定基準ウ及びキについては該当していると認識している。また、本件却下の理由とされていないとしたが、審査請求人からは区間認定基準エ、オ及びカに該当する旨の主張がなされている。

ここでは、3争点の整理により区間認定基準ウからクが本件処分に影響を及ぼしていないとして検討をしていないことから、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ものとして、また、このほかの準市道認定基準については充足しているものとして、認定基準ア及びイに該当しないことをもって本件を却下としたことが妥当であるかについて検討する。

- (イ) 処分庁が、本件処分において区間認定基準に該当しないとしたのは、
- (1) 区間認定基準ア及びイを充足しないことが「公共性を図る要因」に欠けることを理由としている。仮に区間認定基準ア及びイを除けば、例えば区間認定基準ウによりほとんどの道路が認定基準に該当することとなり、公共性の有無に関係なく区間認定基準に該当することとなる。エからクまでの区間認定基準についても区間認定基準ウと比較すればその対象が制限されているとはいえ、例えば公共の利便性が向上しない道路や特定個人のみの利便性が向上する道路などであっても認定基準に該当することとなる。これらのことから、区間認定基準ア及びイの市道等接続基準及び転回広場等基準は、誰もが通行することができ、準市道化による受益者となりえる担保を備えたものであり、これらの基準がなければ、公共性を図ることは難しい。また、ウからクまでの区間認定基準を満たさない道路が準市道化されている例があることを踏まえれば、区間認定基準ア及びイは、他の基準とは内容を異にしており、ウからクまでに該当する広範な準市道認定対象となる道路の条件から具体的な対象を定めたものと解される。
- (ウ) 以上のとおり、準市道認定にあたっては、(1)イのとおり、ウからクまでのすべての区間認定基準を満たしたとしても、市道等接続基準を満たさない限り、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、舗装や拡幅工事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事態が生じるため、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、市道等接続基準は重要視され判断されるべきである。

- (エ) 本件処分が市道等接続基準を満たさないことを理由になされたのであれば、このことが過去の準市道認定事例と公平性が担保されているかについて検証する必要がある。これについては、市に保存されている平成 21 年以降の準市道認定した区間に関する資料を検証したところ、特殊な 1 例（境界確認により従来から使用していた道路が使用できなくなることに對して措置する必要があること、舗装されていない里道を整備し、他の道路と接続することにより交通の利便性が向上することは明らかであることから、道路交通上の相当の理由があったもの）を除き、市道等接続基準を満たさずに準市道とした例は見受けられなかった。

なお、住宅地域内及び連坦戸数に関する基準の適用については、柔軟に取り扱われていることが認められ、道路周辺に複数の住宅が存しており、当該道路が生活道路として交通に資するのであれば準市道として認められている。

上記のことから、形式的な判断にとどまるべきではないとした住宅地域内及び連坦戸数に関する基準の該当性については、本件についても同様に取り扱われるべきでありこれに該当する余地はあるが、市道等接続基準については、道路交通上の相当の理由がない限り、これを満たさずに準市道認定した例は見受けられない。このため、本件処分が市道等接続基準を満たさないことを理由とするのであれば、過去の準市道認定事例との公平性については担保されていると認められる。

- (オ) 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は、処分庁は慎重にならざるを得ない。
- (カ) 以上（ア）から（オ）までのとおり、本件申請を準市道として認定するかどうかにあたり、公共性を図る観点から、本件申請区間が里道の一部であること、即ち市道等接続基準を満たさないことにより、区間認定基準ア及びイに該当しないことを理由に本件却下処分をしたことは、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ものとは認められない。よって、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、本件の理由として採用できない。

#### 第4 審査庁の判断

本件審査請求は棄却すべきである。

#### 第5 審査会の審議の経過

令和3年1月21日 審査庁からの諮問受理

令和3年2月 2日 第1回審議

#### 第6 審査会の判断の理由

- 1 審査請求人による本件審査請求は、審査請求人が宇佐市道の認定及び準市道の費用負担に関する条例（平成17年3月31日条例第211号。以下、「本件条例」という。）第6条に基づいて、本件土地について準市道取扱申請（以下、「本件申請」という。）をしたのに対して、処分庁において本件却下処分を行ったことに対するものである。

本件条例第6条には、以下の通り記載されている。

「前条に規定する市道認定の基準に適合しない道路で、申請に基づき市長が別に定める基準を満たすもの（以下「準市道」という。）については、市道に準じて取り扱うことができる。」

このように、「できる」と定められていることから、処分庁には、一定の裁量があることは明らかである。それ故、違法性の判断にあたっては裁量の逸脱・濫用があったのかといった観点から、判断されるべきこととなる。

- 2 宇佐市における準市道申請が認められるためには、区間認定基準のアまたはイのいずれかに該当する必要がある。

しかしながら、本件申請は、全長約200mの里道のうちの約35mの一部区間のみを申請したものであるところ、申請箇所の両端はいずれも里道に接していることになり、区間認定基準アの市道等接続基準を満たしていないことになる。また、区間認定基準イに該当しないことも明らかである。

したがって、本件申請については、そもそも、区間認定基準を充足していないのであるから、処分庁において、裁量の逸脱・濫用があったと認める余地はなく、違法性の問題が生じないことは明らかである。

- 3 そこで、本件却下処分に違法性は認められないとしても、不当といえないのかといった観点から、さらに検討する。

審査請求人は、本件申請は、本件規則の制度趣旨も踏まえて区間認定基準を検討すれば、実質的には区間認定基準を満たすものと主張する。

しかしながら、本件申請がなされた際の申請理由書にも記載の通り、●●●●番地から●●●●番地●に隣接する里道全体について、準市道としての取扱いを目指したものの、「里道に隣接する全地権者の同意を得られないことから、里道全体について準市道として取り扱うように求めることは断念し」とされている。それ故、同意をしなかった他の地権者等にとっては、里道について準市道とすることを求めている者も一定数存在するというところにほかならないから、里道の一部分だけ準市道認定することは、特定個人にとどまらず、周辺住民・地権者全般にとって利便性が向上するとまで認めることは困難である。

これに対して、審査請求人としては、里道全体で検討するのではなく、大字●●●●●番地●ないし●、本件申請個所(里道の一部)、大字●●●●●番地●(●●●●)までの一連の土地を通学路として捉えて、その観点から準市道が認定されるべきと主張していると考えられる。

しかしながら、●●●●の敷地は地域住民に開放されているとしても、●●●●●番地●ないし●の土地は、私道や、宅地及び雑種地からなる私人の所有地である。近隣のアパートなどの児童等に対しては通学用に私道及び庭先等の通行を許諾しているとしても、不特定多数が許可を受けることなく開放された通路として利用できるかは疑問を呈さざるを得ない。許可を得ていない者又は用のない者が私道以外の敷地に立ち入った場合、土地の所有者等より通過や立ち入りを拒否され又は邸宅への住居侵入罪で訴えられても抗弁できる状態にない。処分庁において、私人所有地に、不特定多数が進入することを前提とした処分をすることができないのは当然である。

さらには、不特定多数の誰もが一連の通路として利用できるよう●側市道から里道間の民地部分(●●●●●番地●の●側裏庭部分など)を舗装・通路として整備し、又は私道や雑種地を地区等に開放、寄贈するなどの意思も示されていない。

本件申請は、アパートなどの近隣住民からの連名による要望書等があるわけではなく、平成●●年里道全体の市道認定の議会請願も不採択となっている。

- 4 ところで、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ケースは見当たらなかった。それ故、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。



5 以上を踏まえると、申請個所である里道の一部のみを準市道化して整備することに公共性はなく不当とは言えないと判断する。

6 当該準市道取扱申請個所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。その費用は合併浄化槽排水用パイプの設置等の例を鑑みると、公費でなく原因者による負担が適当と考える。

なお、公費負担を求めるのであれば、市の原材料支給制度（碎石等・1地区10万円分まで/年）があり、それを活用することが可能である。

法定外公共物である里道・水路の通常管理は、それを利用する地元住民が行うことが可能である。

7 宇佐市における準市道の認定状況を確認する限り、本件規則に規定する市道等接続基準を地形的に満たさないことにより、区間認定基準ア及びイに該当しないことを理由に本件却下処分をしたことは、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ものとは認められず、また不当とは言えない。

以上のことから、処分庁が本件準市道取扱申請却下処分を行ったことに不当な点は認められず、審査請求人の主張には理由がないことから「本件審査請求は棄却すべきである」という審査庁の判断を支持する。

結論記載のとおり答申する。

令和3年3月1日

宇佐市行政不服審査会

委員（会長） 松尾 康利

委員 柳町 勲夫

委員 末綱 幸枝