

諮問番号：平成29年度諮問第3号

答申番号：平成30年度答申第1号

答申書

第1 審査会の結論

本件審査請求は、却下されるべきである。

第2 審査請求に至る経緯

1 審査請求に係る処分

平成29年5月31日、同年8月3日の審査請求人による処分庁に対する道路台帳の閲覧請求、及び同年7月14日の審査請求人による道路台帳の閲覧請求に付帯する質問に対して、処分庁は、審査請求人に対して、道路台帳の調書の閲覧を行わせなかった。

2 審査請求

審査請求人は、平成29年8月4日、本件処分を不服として、処分庁に対して審査請求を行った。同年8月25日に審査請求人は請求を追加した。

第3 審査関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

(1) 平成29年5月31日に、審査請求人は、土地調査課に、同課の管理する道路台帳の閲覧を希望する旨を事前に通知し、同課の窓口へ閲覧に向かった。同課は、道路台帳の図面を道路台帳だと主張して、図面のみ閲覧に供した。時間の制約もあり、図面のみ閲覧となった（以下「本件対応1」という。）。)

(2) 平成29年7月14日に、審査請求人は、土地調査課の窓口対応者が、道路台帳の調書の存在すら知らない状況であり、どのような職務教育を行っているのか回答が必要であるとして、道路台帳の調書の理解を課内で徹底するよう文書で求めたが、同月28日付けで土地調査課がなした返答は、十分なものではなかった（以下「本件対応2」という。）。)

(3) 平成29年8月3日に、審査請求人が、土地調査課の窓口で道路台帳の調書の閲覧請求をしたところ、同課は、各道路に対して、一行で情報を記載した一覧表を提示し、道路台帳の調書であると主張した。審査請求人が、この一覧表は、法の求める様式と異なると指摘しても、処分庁は道路台帳の調書だとして主張を譲らなかった。閉庁時間も過ぎ退庁を促されて、退庁したため、道路台帳の調書の閲覧ができなかった（以下「本件対応3」という。）。)

(4) これらの処分を取り消すとともに、道路部門における業務の適正化を求める。

2 処分庁の主張

(1) 道路台帳を閲覧に供する行為及びそれを拒否する行為は行政処分にあたらないこと

道路台帳を閲覧する権利は、道路法第28条第3項が市民にもとより保障した権利で、道路管理者の「行為によって、直接国民の権利義務を形成」した結果、市民に認められる性質の権利ではないので、道路台帳を閲覧に供する行為は「処分」にあたらない。道路台

帳の閲覧を拒否する行為も、道路法が想定した行為ではなく、そのため、その行為の法的効果も規定されていないのであって、「その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」とはいえず、「処分」とはいえない。

(2) 本件対応1及び本件対応3について対象となる処分が存在しないこと

平成29年8月3日に、審査請求人が来庁した際、閲覧させたものは、閲覧請求があったものとは異なる文書であることは認めるが、要望のあった道路台帳の閲覧を拒否したわけではない。

同年5月31日も、審査請求人に対して、不十分な文書しか提示できなかったことは認めるが、道路台帳の閲覧を拒否したわけではないので、審査請求人の「権利義務を形成しまたはその範囲を確定」したものではなく、「処分」があったとはいえない。

(3) 本件対応1及び本件対応3について不服申立ての利益がないこと

仮に、上記(2)の行為が行政処分に該当するとしても、平成29年8月18日に、審査請求人に対して、郵便にて、道路法が定めている道路台帳調書の写しを開示しているので、審査請求人には、不服申立ての利益が認められない。

(4) 本件対応2が「処分」にあたらぬこと

平成29年7月28日付けで土地調査課が審査請求人に対して送信した電子メール(乙2号証)は、審査請求人から同月14日付けで送信された電子メール(乙1号証)について回答したに留まり、当該行為によって、審査請求人の「権利義務を形成しまたはその範囲を確定」したとはいえないので、「処分」とはいえない。

(5) 以上より、本件審査請求は却下ないし棄却されるべきである。

第4 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求には理由がないから、行政不服審査法第45条第1項の規定により、却下されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 道路台帳を閲覧に供する行為及びそれを拒否する行為は行政処分にあたるか否か

ア 審査請求の対象である「処分」とは、「公権力の主体たる国または公共団体が行う行為のうち、その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定することが法律上認められているもの」に限定されている(最高裁昭和39年10月29日判決)。

イ 道路法第28条第3項は、「道路管理者は、道路台帳の閲覧を求められた場合においては、これを拒むことができない。」と規定している。ここでいう道路台帳は、調書及び図面をもって組成され(道路法施行規則第4条の2第1項)、調書に記載する事項は同規則第4条の2第3項に、調書の様式は同規則別記様式第4に規定されている。

ところで、道路及びその沿道については、道路の公共用物としての機能を確実に発揮させるため、私人間の関係にはみられない特別の規制が働いている。例えば、道路については私権の制限がなされ(道路法第4条)、その管理に関しては、私法上の法律関係が原則排除されるとともに、道路の使用、道路に対する侵害行為、道路に関する費用の負担等すべ

て特別の法律関係として処理される。また、沿道区域（道路法第44条）については特別の公法上の義務が課されている。これらは私人の権利・利益と密接に関連するため、これらの特別の法律関係及び領域は常に明確にしなければならない。このように道路及び沿道については、種々の特別の規制が行われ、私人の権利・利益に影響する場合が多いところ、私人が救済手段等の措置を講ずるために道路台帳の内容を確認する必要性が生ずるときがあるので、道路法第28条第3項は、道路台帳を閲覧する権利を保障したものと考えられる。

ウ 仮に、道路台帳の閲覧を拒否した場合、同法第28条第3項が保障した当該権利の行使が制限されてしまうので、私人が救済手段等の措置を講ずるために道路台帳の内容を確認することができない状態になってしまうところ、道路台帳の閲覧を拒否する「行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定」しているといえるから、少なくとも道路台帳の閲覧を拒否する行為を、「処分」にあたらないということはできない。したがって、道路台帳の閲覧を拒否する行為は行政処分にあたらないとする処分庁の主張を酌むことはできない。

(2) 本件対応1、及び本件対応3について対象となる処分が存在しないこと

ア 本件対応1について

平成29年5月31日に、審査請求人が、土地調査課に道路台帳の閲覧を希望する旨を事前に通知した上で、窓口で閲覧に出向いたところ、道路台帳の図面のみしか閲覧できなかったこと、審査請求人の閲覧請求を十分に満足させる対応がその場ではできなかったとの認識が処分庁にあること、このときの窓口での対応者は、道路台帳の調書をパソコンで管理していることを知らず、道路台帳を図面だけと誤っていたこと、図面のみ閲覧となったのは時間の制約があったからであること、が審理手続において認められた。

以上の事実からすると、審査請求人から調書を含む道路台帳の閲覧請求があったにもかかわらず、処分庁の認識不足や調整不足が原因となり、少なくとも直ちには、審査請求人の閲覧請求を十分に満足させる対応ができていなかったといえることができる。

しかしながら、ひとたび審査請求の対象となる「処分」がなされれば、「たとえ違法であっても、その違法が重大かつ明白で当該処分を当然無効ならしめるものと認むべき場合を除いては、適法に取り消されない限り完全にその効力を有する」（最高裁昭和30年12月26日判決、公定力）なのであって、これに対応する「処分」についても、「その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定すること」が、明確に示されているものでなくてはならない。

この点、処分庁のその場での対応は、不十分なものであったことは否めないが、道路台帳の調書を閲覧させないとする最終判断を示したとまでは言えず、「その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定」したとは言えない。そもそも、審査請求人としても、時間の制約があったことを認めており、その場においては、道路台帳の図面のみ閲覧請求に減縮させたということもできること、そうでなくても、処分庁としては、その日その場で道路台帳の調書まで閲覧させて欲しいという意図が認識できなかったと思われることから、最終的に道路台帳の調書の閲覧請求が維持されたのかどうかさえ曖昧なのであり、本件対応1については、審査請求の対象となる「処分」とは言えず、判断の対象とはならない。

イ 本件対応3について

平成29年8月3日に、審査請求人が道路台帳の調書の閲覧を求めて、土地調査課の窓口を訪問したが、審査請求人は別件があり一旦は土地調査課の窓口を離れ、土地調査課の窓口で閉庁後の午後7時ころ戻ってきた際には、道路台帳の調書ではなく、路線名、起点住所、終点住所、認定年月日、使用開始年月日、図面番号等が記載された一覧表を閲覧させるにとどまったこと、同月4日には、土地調査課から審査請求人に宛てた電子メールにて、審査請求人が閲覧を希望した道路の道路台帳の調書の一部をPDFファイルで提供していること、同月18日には、土地調査課から審査請求人に対して、書面の送付にて、審査請求人が閲覧を希望した道路の道路台帳の調書を提供していることが、それぞれ認められる。

以上の事実からすると、審査請求人から道路台帳の調書の閲覧請求があったにもかかわらず、少なくとも同月8月3日に、土地調査課の窓口では、審査請求人の閲覧請求を十分に満足させる対応ができていなかったとはいえる。

しかしながら、審査請求の対象となる「処分」といえるためには、公定力を生じさせるのにふさわしい程度に明確に、「その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定すること」が明らかにされているものでなくてはならない。

本件においては、処分庁が同月4日の午前中に、その時点で用意ができた道路台帳の調書の一部を、審査請求人に電子メールで送付して、審査請求人の請求に応えようとしており、同月18日には、道路台帳の調書を、審査請求人に文書で郵送しているので、処分庁が、道路台帳の調書を閲覧させないとする最終判断を示したとまでは言えず、「その行為によって、直接国民の権利義務を形成しまたはその範囲を確定」したとは言えない。

したがって、本件対応3については、審査請求の対象となる「処分」とは言えない。

ウ なお、口頭意見陳述で、土地調査課の窓口での対応者が道路台帳の調書をパソコンで管理していることを知らず、道路台帳を図面だけとっていたと述べているところ、道路台帳を管理している担当課の担当者としては、好ましい状況とはいえず、道路法の趣旨が十分に発揮されかねない状況にあったことは否定しがたい。

もっとも、本件審査請求は、行政庁の処分に向けられたものというよりは、不慣れな行政庁の処理に向けられたものという嫌いがあるところ、これは本来、審査請求が予定する判断対象ではない。

(3) 審査請求の利益の有無について

前述のとおり、処分庁は、平成29年8月18日には、土地調査課から審査請求人に対して、書面の送付にて、審査請求人が閲覧を希望した道路の道路台帳の調書を提供していると認められるので、審査請求人は、道路台帳の閲覧請求の目的を達しているといえることができるから、審査請求の利益が審査請求人にあるといえることはできず、審査請求の対象とならない。

この点、審査請求人は、乙3号証だけでは、道路台帳の調書のすべてかどうか分からないので、審査請求の利益がないとは言えない旨の反論を行っている。しかし、道路法施行規則第4条の2第3項は、道路台帳の調書の様式は、「別記様式第四とする。」と規定し、様式第四として、「第一表（道路台帳）」、「第二表（実延長調書）」、「第三表（トンネル調書）」、「第

四表（橋調書）」、「第五表（鉄道等との交差調書）」が示されているところ、同月18日付けで送付された道路台帳調書は、このうち第1表、第2表、第4表であり、第3表、第5表はないというのであるし、審査請求人も不足している調書がどのようなものであるか抽象的にすら示せていないから、これによって開示が不足しているとは言えず、審査請求の利益が欠けているという判断に影響を与えない。

(4) 本件対応2が処分といえるかについて

本件対応2は、審査請求人が、道路台帳の調書の理解を課内で徹底するよう文書で求めたところ、土地調査課が、平成29年7月28日付けで返答をしたというだけのものであって、審査請求の対象となる「処分」とはいえない。

(5) 以上のとおり、本件審査請求は不適法であるから、行政不服審査法第45条第1項の規定により、却下されるべきである。

第5 審査庁の意見

本審査請求は不適法と考えるため、却下されるべきである。

第6 調査審議の経過

1 当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

平成29年12月5日	諮問
平成29年12月25日	調査審議
平成30年1月22日	審査請求人の口頭意見陳述、調査審議
平成30年2月26日	調査審議
平成30年4月6日	調査審議

2 審査請求人の補充主張

平成30年1月22日付で審査請求人より意見書が提出された。

第7 審査会の判断の理由

当審査会は、審査請求人及び処分庁の主張を検討した結果、以下のように判断する。

1 道路台帳の閲覧をさせなかった行為について

(1) 審査請求の対象となる「行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為（行政不服審査法第1条第1項）」は、行政事件訴訟法上の「処分」（行政事件訴訟法第3条第2項）と同義であると解釈されているところ、「処分」とは、公権力の主体たる国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいうと解される。

(2) 道路法第28条第3項は、「道路管理者は、道路台帳の閲覧を求められた場合においては、これを拒むことができない。」と規定し、道路台帳の閲覧請求権を認めている。一方、道路法上、閲覧請求に対する拒否を処分として構成した規定はない。また、同法施行規則をみても、道路台帳の閲覧を拒否できることがうかがえる規定はない。そうすると、法律上、道路台帳の閲覧拒否をすることは予定されていないものといえる。

そのため、本件において、審査請求人が道路台帳の閲覧請求を行った際に、土地調査課

が道路台帳の調書を審査請求人に閲覧させなかった行為は、これによって直接審査請求人の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものとはいえず、審査請求の対象となる上記の処分に該当するものとはいえないと解するのが相当である。

(3) したがって、一時的に道路台帳を審査請求人の閲覧に供しなかった行為は存在するものの、それは単なる事実上の行為として審査請求人の自由な道路台帳の閲覧を妨げたに過ぎない。土地調査課が審査請求人に対して、一時的に道路台帳の閲覧をさせなかった行為は処分にはあたらない。

2 問い合わせに返答した行為

審査請求人が、道路台帳の調書の理解を徹底するよう文書で求めたところ、土地調査課が返答したというだけのものであって、この行為についても、処分にはあたらない。

3 結論

以上より、本件審査請求は理由がないと認められるので、第1記載のとおり判断する。

第8 付言

1 本件においては、平成29年5月31日、同年7月14日、同年8月3日における審査請求人の道路台帳の閲覧請求に対し、処分庁は審査請求人に対して、直ちに道路台帳を閲覧させることができず、平成29年8月18日の段階で道路法が定めている道路台帳調書の写しを郵便にて開示し、閲覧に供している。同年8月18日以降に、道路法に規定されている閲覧請求権の侵害の存在が認められるかどうか、という点について付言する。

(1) まず、審査請求人は、道路台帳をすべて開示していないのではないかと主張しているので、本件において、道路台帳を閲覧させたといえるかについて検討する。

道路台帳は、調書及び図面をもって組成され（道路法施行規則第4条の2第1項）、調書に記載する事項は同規則第4条の2第3項に、調書の様式は同規則別記様式第4に規定されている。

当審査会の委員3名で、土地調査課において道路台帳の保管方法を現地調査したところ、道路台帳は他の文書類と区別して保管されていることが確認された。図面は、図面図書として保管され、調書は、パソコンの道路台帳管理システムに同規則別記様式第4として規定されている各表のデータのみが保存されており、土地調査課は、同規則第4条の2第1項の規定にあるもののみを道路台帳として管理していた。

こうした現地調査の結果を踏まえるならば、本件において、土地調査課は、審査請求人に対して、道路法施行規則に規定されている調書及び図面を開示していることから、審査請求人に対して、道路台帳はすべて開示されているといえる。

(2) 以上のとおり、本件において、平成29年8月18日以降に道路台帳はすべて閲覧に供されているのであるから、道路法に規定されている閲覧請求権の侵害が存在しているとは認められない。

なお、道路法施行規則第4条の2第1項の規定にないその他の文書については、情報公開請求をすれば、非開示事由がない限り閲覧できる仕組みが取られている。

2 しかしながら、当初、審査請求人が閲覧請求を行ったときには、土地調査課の窓口において、同課職員が、道路台帳がどこに保管されているのかが分からず、直ちに閲覧に供するこ

とができなかった点については、一時的にはあるが、審査請求人の閲覧請求を妨げたといえ、土地調査課は非難を受けてもやむを得ないところである。

閲覧方法について、当審査会の委員3名で、土地調査課の窓口にて、道路台帳の閲覧請求があった時にどのように閲覧させるのかを実地調査したところ、図面は、図面図書を閲覧に供する方法が取られ、調書は、閲覧請求人の求めに応じてパソコンの道路台帳管理システムに保存されているデータを印刷して閲覧に供するという方法が取られていた。

現段階では、審査請求人の道路台帳の閲覧請求を契機として、土地調査課職員に道路法上の閲覧に関する規定及びその閲覧請求があった場合の対応について、周知徹底がなされ、道路台帳の閲覧請求があった場合、直ちに閲覧に供することができる状態になっていることが確認できた。

このように、現段階においては、改善されているものの、道路法上、閲覧請求があれば拒否できないとされている道路台帳を、直ちに市民の閲覧に供せない状態であったのは望ましくないといえる。今後は、現段階の状態を維持し、道路台帳の閲覧請求に対して迅速に対応する体制をとっておくべきである。

また、現段階においても、道路法第28条第1項に規定されている道路台帳とは異なる資料が、簿冊名を道路台帳とする簿冊に保存されていることが、上記実地調査で確認された。このままでは不必要な混乱が生じかねないことから、改善が望まれる。

伊丹市行政不服審査会

会長 阿部 昌樹

委員 石橋 伸子

委員 角松 生史