

令和4年度答申第82号  
令和5年3月28日

諮問番号 令和4年度諮問第86号（令和5年2月22日諮問）  
審査庁 国土交通大臣  
事件名 河川区域内の土地の占用許可処分等に関する件

## 答 申 書

審査請求人X<sub>1</sub>及び審査請求人X<sub>2</sub>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。

## 結 論

本件審査請求につき、審査請求期間が徒過している処分に係る審査請求について却下ではなく棄却するとし、また、審査請求期間内の処分に係る審査請求について不服申立て資格の有無の検討を欠いたまま棄却すべき旨の結論に至っている審査庁の諮問に係る判断は、妥当とはいえない。

## 理 由

### 第1 事案の概要

#### 1 本件審査請求の骨子

本件は、国土交通省A地方整備局長（以下「処分庁」という。）が、審査請求人X<sub>1</sub>及び審査請求人X<sub>2</sub>（以下「審査請求人ら」という。）に対し、審査請求人らの住宅敷地の出入口部分の河川区域内の土地（7平方メートル。以下「本件占用地」という。）について、河川法（昭和39年法律第167号）34条1項に基づく河川区域内の土地の占用に係る平成19年10月22日付け権利譲渡承認処分（以下「平成19年権利譲渡承認処分」という。）並びに同法24条に基づく河川区域内の土地の平成30年4月17日付け及び令和2年7月2日付け占用許可処分（以下「平成30年許可処分」及び「令和2年許可

処分」といい、平成19年権利譲渡承認処分とあわせて「本件各処分」という。)を行ったところ、審査請求人らがこれらを不服として審査請求をした事案である。

なお、本件審査請求の後である令和3年12月6日に審査請求人X<sub>1</sub>は死亡している。

## 2 関係する法令等の定め

- (1) 河川法6条1項は、「河川区域」とは、河川の流水が継続して存する土地及び地形、草木の生茂の状況その他その状況が河川の流水が継続して存する土地に類する状況を呈している土地の区域等をいうと規定する。
- (2) 河川法24条は、河川区域内の土地（河川管理者以外の者がその権原に基づき管理する土地を除く。）を占用しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならない旨規定する。
- (3) 河川法26条1項前段は、河川区域内の土地において工作物を新築し、改築し、又は除却しようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならないと規定する。
- (4) 河川法54条1項は、河川管理者は、河川区域に隣接する一定の区域を「河川保全区域」として指定することができる規定し、同法55条1項は、河川保全区域内において、工作物の新築又は改築をしようとする者は、国土交通省令で定めるところにより、河川管理者の許可を受けなければならないと規定する。
- (5) 河川法34条1項は、同法24条等の許可等に基づく権利は、河川管理者の承認を受けなければ譲渡することができないと規定し、同法34条2項は、前項の許可等に基づく権利を譲り受けた者は、譲渡人が有していたその許可等に基づく地位を承継すると規定する。
- (6) 河川法32条1項は、都道府県知事は、当該都道府県の区域内に存する河川について同法24条の許可等を受けた者から流水占用料、土地占用料又は土石採取料等（以下「流水占用料等」という。）を徴収することができる規定し、同法32条4項は、国土交通大臣等は、同法24条の許可等をしたときは、速やかに、当該許可等に係る事項を当該許可等に係る河川の存する都道府県を統括する都道府県知事に通知しなければならないと規定する。

## 3 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件の経緯は以下のとおりである。

- (1) 審査請求人らは、平成12年4月22日、B河川右岸付近の河川保全区

域内にある、C地a丁目b番cの土地（以下「本件土地」という。）について、当時の所有者であるD社（以下「本件会社」という。）との間で、土地付建物売買契約を締結し、物件引渡日を同年9月14日と合意した。

（土地付建物売買契約書）

- (2) 本件会社は、平成12年4月25日付けで、当時の建設省A地方建設局長に対し、本件土地における住宅新築及び出入口の新設について、河川区域内の土地の占用及び河川区域内並びに河川保全区域内の工作物の設置の許可を申請し、同局長は、同年6月19日付けで、河川法24条、同法26条1項及び同法55条1項に基づき、住宅の新築を認めるとともに、その出入口である河川区域内の土地（本件占用地）の占用期間を許可の日から平成22年3月31日までとする許可を行った。

（平成12年6月19日付け許可書）

- (3) 審査請求人らは、平成12年9月13日、本件土地について上記(1)の売買を原因とし、共有持分を各2分の1とする所有権移転登記を行った。

（全部事項証明書（土地））

- (4) 本件会社及び審査請求人らは、平成19年10月12日付けで、処分庁に対し、本件占用地に係る占用（出入口）許可について、平成12年9月13日を譲渡年月日として、本件会社から審査請求人らへの権利譲渡の承認を申請し、処分庁は、同月22日付けで、河川法34条1項に基づき、上記(2)の許可処分と同一の内容で承認（平成19年権利譲渡承認処分）を行った。

（平成19年10月12日付け権利譲渡承認申請書、平成19年10月22日付け権利譲渡承認書）

- (5) 審査請求人らは、国土交通省E河川事務所（以下「本件河川事務所」という。）から送付された本件占用地に係る占用（出入口）許可の継続を希望する場合の許可申請書の提出を促す文書を受けて、平成30年3月16日付けで、処分庁に対し、本件占用地に係る占用（出入口）について許可を申請し、処分庁は、同年4月17日付けで、河川法24条に基づき、占用期間を平成22年4月1日から平成32年3月31日までとする許可（平成30年許可処分）を行った。

（河川区域内の国有地の占用期間満了通知書、平成30年4月17日付け許可書）

(6) 審査請求人らは、令和2年3月23日付けで、処分庁に対し、本件占用地に係る占用（出入口）を継続するために占用許可を申請し、処分庁は、同年7月2日付けで、河川法24条に基づき、占用期間を令和2年4月1日から令和5年3月31日までとする許可（令和2年許可処分）を行った。

（令和2年7月2日付け許可書）

(7) 審査請求人らは、令和2年10月5日、審査庁に対し、本件各処分を不服として、本件審査請求をした。

（審査請求書、補正書（別添回答書を含む））

(8) 審査庁は、令和5年2月22日、当審査会に対し、本件審査請求を棄却すべきであるとして本件諮問をした。

（諮問書、諮問説明書）

(9) 審査請求人X<sub>1</sub>は、令和3年12月6日に死亡した。

（総代解任届）

#### 4 審査請求人らの主張の要旨

(1) 平成19年権利譲渡承認処分及び平成30年許可処分は明白かつ重大な瑕疵があるため無効であり、平成26年改正前の行政不服審査法（昭和37年法律第160号）又は行政不服審査法（平成26年法律第68号）所定の審査請求期間を経過しているものの、それらの違法性は令和2年許可処分に承継されているから、全体を俯瞰した審査を行い、全て無効であるという判断を求める。

(2) 平成19年権利譲渡承認処分は、以下の理由から無効である。

河川法施行規則（昭和40年建設省令第7号）22条2項1号は、権利の譲渡承認申請にあたり、「譲渡に関する当事者の意思を示す書面」の添付を求めているところ、本件会社と審査請求人らとの間の売買契約書においては、売買の対象は本件土地と本件土地上の建物のみであり、本件占用地に係る占有権は含まれていない。本件会社による本件占用地（出入口）に係る占有許可申請が、売買契約締結日より後の平成12年4月25日に行われていることから、占有権の譲渡が売買契約書に盛り込まれるほど具体的なものになっていなかった。

また、権利譲渡承認書に記載された占有許可の場所は、「C地a丁目b-c」であり、これは平成12年の本件会社に対する許可処分の許可書の記載を転記したものであるが、当該地番は審査請求人らの所有地（本件土地）であり、河川区域に入っていない。登記事項証明書及び公図によると、平成

12年の上記許可の申請書添付図面の平面図に斜線で示された場所の地番は、正しくは「b-d」であり、所有者は建設省である。処分庁が河川区域ではない他人の土地について、占用許可をするのはあり得ない話である。よって、平成19年権利譲渡承認処分には明白かつ重大な事実誤認があり、権利譲渡は有効に成立していないので、無効である。

さらに、権利譲渡承認書には「出入口」と記載されているところ、河川敷地占用許可準則（平成11年8月5日付け建設省河政発第67号建設事務次官通達「河川敷地の占用許可について」（最終改正平成28年5月30日国水政第33号）の別紙。以下「準則」という。）には、住民に対する占用許可は必要やむを得ない場合に限りすることができるとし、しかも、その施設は「通路又は階段」と定められている。出入口と通路には大きな意味の違いがあり、準則は、通路について許可してよいと定めているが、出入口について許可してよいとは定めていない。出入口とはある空間から、様々な形で区切られた、ある空間へ移動するための場所を指し、本来、面又は面積という概念をもたない。権利譲渡承認書は、審査請求人らの土地から接続するF道への出入口に対し許可を与えたということになり、河川区域における占用面積7平方メートルという記載は何を意味するのか分からなくなる。用語の間違ひは重大かつ明白な瑕疵であるから、平成19年権利譲渡承認処分は無効である。

- (3) 平成30年許可処分も無効である。平成19年権利譲渡承認処分と同様、平成30年許可処分の許可書にも占用場所の地番は「b-c」と記載されているが、当該地番は審査請求人らの所有地であるから、地番を間違えている上、「出入口」と記載するという用語の間違ひもあるので、平成30年許可処分は無効である。また、占用許可を行う場合には地元G地の意見聴取が求められているところ、そのような手続はされていない。

平成30年許可処分は、平成30年4月17日付けでなされたものであり、占用期間の始期を8年間も遡及させているが、平成19年権利譲渡承認処分による占用期間が満了し、効力を失っているのであるから、法律の法規創造力の原則に強く違背するものである。法律は不遡及が原則であり、法律に基づく行政処分も特別の規定がなければ遡及効をもたせることはできないところ、河川占用の許可の期間が遡及することはあり得ず、流水占用料等を遡及して請求できるという規定をどこにも見つけることはできない。平成30年許可処分には明白かつ重大な瑕疵があり無効である。

また、平成30年許可処分は、信義誠実の原則に反する。許可書の許可条件として、占用期間が満了したときは、本件河川事務所の所長は、河川を原状に回復する等管理上必要な措置を命ずることがある旨が記載されているところ、平成19年権利譲渡承認処分の占用許可期間が平成22年3月31日に満了した際、本件河川事務所から何も連絡がなかった。平成19年権利譲渡承認処分以降、F都道府県から土地占用料の請求があり、遅滞なく支払い続けたが、F都道府県からも連絡がなくなった。ところが、平成30年の春先、本件河川事務所から、占用の期間が満了してから長期間経過しており、このままの状態でも国有地の不法占拠を継続する場合は、河川法に基づく措置を命ずることがあるという文書が届いた。更新に関する規定も教示もない中で、10年間も放置した上、一方的に審査請求人らを非難する文書を送りつけることは、信義誠実の原則に反する不当な行為であり、取消しを求める理由がある。

- (4) さらに、令和2年許可処分も無効であるが、本件審査請求に基づく取消しと最初から効力がなかったことの確認を求める。

申請書に占用の場所として地番「b-c」を記載したところ、許可書には「b-c地先」と記載されているが、本件の場所はb-dであり、地番の間違いがある上、「出入口」と記載するという用語の間違いもある。

本件土地は、元々b-eという一筆の土地であったが、昭和45年頃、敷地の南端の道路に面したところに釣り具店の店舗が建てられた。昭和53年頃、B河川右岸の堤防工事が完了し、現在の形で堤防が姿を現し、釣り具店の前の道路も現在の6メートル幅に拡張された。平成11年頃、釣り具店のある敷地部分（本件土地）が売りに出され、審査請求人らが購入することになった。本件で問題となっている場所は、釣り具店の店舗の入口であった場所である。令和2年に至り、本件土地の隣地が売りに出され、不動産業者が購入して建売住宅3棟を建築したが、各建売住宅の出入口部分はF道に接続しているため、河川区域の占用許可を取得していないとのことである。

しかしながら、建売住宅の敷地と本件土地は元々b-eという一筆の土地であり、一体として管理されていたものであり、道路に接する部分が大きく異なるわけではない。後から来た建売住宅の購入者は無償で10平方メートルを使用できるのに、審査請求人らがそれより狭い7平方メートルについて毎年1万8000円近い金額を支払い続けなければならないとい

うのは憲法14条の平等原則に違反し不当であるから、押しつけられた占用許可を取り消すよう求める。

占用対象とされている場所は、B河川右岸の堤防工事が進み、道路が整備されていく中で、粗末で狭いF道沿いに初めて設けられたものであり、6メートル幅道路になる前は、河川区域にもなっておらず、ガードレールもなかったところに出入口が存在した。それなのに、本件会社の建売住宅建設計画の中で、突如この場所が占用許可の対象となった。河川保全区域内なので、建築物の新築の許可は必要であるが、出入口の占用許可まで必要であったのか疑問である。

(5) 以上のとおり、平成19年権利譲渡承認処分及び平成30年許可処分は無効であり、令和2年許可処分は違法状態が現在進行中であるから、その取消しを求める。

(審査請求書、補正書(別添回答書を含む))

## 第2 審査庁の諮問に係る判断の要旨

審査庁の判断は、審理員の意見と同旨であり、審査庁が提出した「令和5年3月6日付け資料の提出の求めに対する回答について」における主張を合わせると、おおむね以下のとおりである。

### 1 平成19年権利譲渡承認処分について

- (1) 審査請求人らは、平成26年改正前の行政不服審査法(昭和37年法律第160号)14条所定の審査請求期間内に審査請求をしておらず、同条1項の「やむを得ない理由」及び同条3項の「正当な理由」は認められないから、本件審査請求の対象の処分とは認められず、審理対象ではない。
- (2) 審査請求人らは、権利譲渡承認申請書に添付した本件会社との売買契約書には、占有権を譲渡する旨の文言が記載されていないことから、平成19年権利譲渡承認処分は無効であると主張する。しかしながら、当該申請書は、本件会社及び審査請求人らの連名で作成されており、双方で譲渡するという意思の合致を図ったことが確認できる。

審査請求人らは、権利譲渡承認書には占有許可の場所として地番「b-c」が記載されているが、正しくは「b-d」であり、地番を取り違えた誤った行政処分であると主張する。しかしながら、申請書には対象場所の地番の他に図面も添付されており、その位置関係は正確に確認でき、審査請求人らと処分庁が占有場所について共通の認識を持った上で承認されたものである。

(3) よって、審査請求人らの主張には理由がなく、平成19年権利譲渡承認処分は有効である。

## 2 平成30年許可処分について

(1) 審査請求人らは、行政不服審査法18条所定の審査請求期間内に審査請求をしておらず、同条1項及び2項所定の「正当な理由」は認められないから、本件審査請求の対象の処分とは認められず、審理対象ではない。

(2) 審査請求人らは、許可書に記載された占用場所の地番が「b-c」となっていること及び占用許可にあたりG地の意見を聴取していないことから、平成30年許可処分は無効であると主張している。しかしながら、占用場所については、申請書添付図面により位置関係を正確に確認でき、審査請求人らと処分庁が共通の認識を持った上で許可がされたものである。また、処分庁によるG地への意見聴取については、「河川敷地占用許可準則の一部改正について」（平成17年3月28日付け国河政第140号国土交通省河川局長通達）の記第二第一項によると、準則第七第1項第七号に定める住民の生活又は事業のために設置がやむを得ないと認められる施設のうちイの通路又は階段は、河川管理者の判断で地元市町村への意見聴取を不要とできると規定されており、平成30年許可処分にあたり、G地への意見聴取をしていないことは、手続上、違法不当な点はない。

審査請求人らは、河川法23条から25条までの許可を受けないで当該許可を要する行為を行っている者について、当該者が後に許可を受けた場合において、許可があった時から流水占用料等を徴収することはできるが、当該行為を始めた時に遡って徴収することはできないとして、河川占用の許可の期間が遡及することはあり得ない、流水占用料等を遡及して請求できる根拠規定がないと主張する。しかしながら、本件では占用期間満了後も原状回復が行われぬまま継続して出入口が存置されていたため、審査請求人らが許可申請に当たり提出した理由書に記載されているとおり、許可申請手続を不注意により怠っていた旨の申し出がなされている事情に鑑み、占用期間を遡及して許可したことはやむを得ない。

(3) よって、審査請求人らの主張には理由がなく、平成30年許可処分は有効である。

## 3 令和2年許可処分について

(1) 不服申立て資格について、審査請求人らは、土地占用料の支払義務がない隣家との公平性の観点の主眼に審査請求を行っており、処分が取り消され

た場合、土地占用料の支払義務がなくなるため、利益が全くないとは必ずしもいえない。

- (2) 審査請求人らは、占用場所の地番について、許可書には「b-c地先」と記載されているが、本件の場所は「b-d」であり、地番に誤りがあるので、令和2年許可処分は無効であると主張しているが、占用場所は、申請書添付図面により位置関係を正確に確認でき、審査請求人らと処分庁が占用場所について共通の認識を持った上で許可されたものである。

審査請求人らは、隣地の建売住宅の購入者は、無償で10平方メートルを使用できるのに、審査請求人らはそれより狭い7平方メートルについて毎年1万8000円近い金額を払い続けなければならないのは、平等原則に違反し不当であると主張している。しかしながら、処分庁の主張によると、隣地の建売住宅前面の出入口についてはF知事（道路管理者）による道路法（昭和27年法律第180号）24条に基づく道路工事施行承認を受けて施行されたものであり、F知事がF道として管理を行っている歩道範囲に当たり、F知事が河川法24条の許可を受けていることから、隣地の建売住宅の購入者は同条の許可を受ける必要がないものである。他方で、審査請求人らの住居への出入りのために敷設された舗装等については、道路法24条に基づく道路工事施行承認申請が行われていることは審査請求人らの主張からは確認することができず、審査請求人らは河川法24条の許可を受ける必要があったと認められる。

- (3) よって、審査請求人らの主張には理由がなく、令和2年許可処分は有効である。

- 4 したがって、本件各処分に違法又は不当な点はなく、本件審査請求には理由がないから、棄却されるべきである。

### 第3 当審査会の判断

- 1 本件諮問に至るまでの一連の手續について

- (1) 本件審査請求から本件諮問に至るまでの手續の経緯を見ると、以下のとおりである。

本件審査請求の受付	: 令和2年10月5日
審査請求書の補正の指示	: 同年12月11日付け
補正書の受付	: 令和3年1月18日
審理員の指名通知	: 令和4年9月20日付け
審査請求書（副本）の送付	: 同年10月19日付け

審理員意見書の提出 : 令和5年2月10日付け  
本件諮問 : 同年2月22日

- (2) これらの一連の手続を見ると、本件審査請求から本件諮問までに約2年4か月半もの期間を要しており、とりわけ、①本件審査請求の受付から補正の指示までに約2か月、②補正書の受付から審理員の指名通知までに約1年8か月、③審理員の指名通知から処分庁への審査請求書(副本)の送付までに約1か月を費やしているが、これだけの長期間を要する特段の理由があったとは考えられず、審査庁においては、審理手続を迅速に進行させるための方策を考えるべきである。
- (3) 上記で指摘した点以外には、本件諮問に至るまでの一連の手続に特段違法又は不当と認められる点はうかがわれない。

## 2 本件各処分の適法性及び妥当性について

- (1) 本件審査請求の対象となっている処分は、①平成19年権利譲渡承認処分、②平成30年許可処分及び③令和2年許可処分である。

上記①及び②の処分は審査請求期間を明らかに徒過しており、審査請求をすることはできない。審査請求人らは、これらの処分は無効なのであるから、審査請求期間の制限を受けないと主張しているが、審査請求手続によって不服申立てをするのであれば、審査請求期間内にしなければならない。

この点につき、審査庁の判断は審理員意見書と異ならないとしているところ、審理員意見書では上記①及び②の処分についても処分は有効であるとの判断を示した上で全部の処分について審査請求を棄却すべきであるとしている。その一方で、審査庁が本件諮問後に提出した主張書面においては、「審査請求期間を経過した処分については審理対象ではない」としており、結局いかなる判断をしているのか不明である。

いずれにせよ、審査請求期間が徒過している処分に係る審査請求について却下ではなく棄却とする審査庁の判断は妥当ではない。

- (2) 上記①、②及び③のいずれの処分も審査請求人らの申請があり、申請どおりに承認又は許可が行われているので、審査請求期間内に不服申立てを行った上記③の処分についても、そもそも審査請求人らに不服申立て資格があるのかが検討されなければならない。

不服申立てができる「処分に不服がある者(行政不服審査法2条)」とは、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、又は侵害されるおそれのある者をいうと解される。

本件においては、これらの処分により、審査請求人らのいかなる権利若しくは法律上保護された利益が侵害され、又は侵害されるおそれがあるといえるのかについて検討する必要がある。

審査庁の諮問説明書には、この点について検討を行った形跡はない。

本件諮問後に提出された主張書面においても、「審査請求人は占用料の支払い義務がない隣家との公平性の観点の主眼に審査請求を行っており、処分が取り消された場合占用料の支払い義務がなくなるため、利益が全くないとは必ずしもいえないものと考えております。」と述べるのみで、これらの処分によって審査請求人らのいかなる権利若しくは法律上保護された利益が侵害され、又は侵害されるおそれがあると判断しているのかは不明確である。審査庁の同主張の趣旨が「占用料を支払わずに占有できる権利ないし利益」を侵害され、又は侵害されるおそれがあるとして「処分に不服がある者」と解する余地もないでもないが、審査庁が本件占用地は河川法の許可を必要とする土地であると考えているとすれば、このことと矛盾するとも思われる。

審査庁は、審査請求人らの不服申立て資格について調査検討し明確に説明すべきであるのにそれをしないまま本件審査請求を棄却すべきであると判断しており、この点において妥当ではない。

### 3 まとめ

以上によれば、平成19年権利譲渡承認処分及び平成30年許可処分に係る審査請求について、審査請求期間を徒過しているにもかかわらず、却下ではなく棄却するとし、また、令和2年許可処分に係る審査請求について、審査請求人らの不服申立て資格の有無についての検討を欠いたまま棄却すべき旨の結論に至っている審査庁の諮問に係る判断は、妥当とはいえない。

よって、結論記載のとおり答申する。

#### 行政不服審査会 第2部会

委	員	戸	谷	博	子
委	員	木	村	宏	政
委	員	交	告	尚	史