

令和6年度答申第35号
令和6年9月26日

諮問番号 令和6年度諮問第23号（令和6年7月16日諮問）
審査庁 国土交通大臣
事件名 道路の占用許可処分等に関する件

答 申 書

審査請求人X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

本件審査請求は棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

理 由

第1 事案の概要

本件は、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下「機構」又は「処分庁」という。）が、審査請求人X（以下「審査請求人」という。）に対し、道路整備特別措置法（昭和31年法律第7号。以下「特措法」という。）54条1項及び道路整備特別措置法施行令（昭和31年政令第319号。以下「特措法施行令」という。）15条の規定により読み替えて適用される道路法（昭和27年法律第180号）32条1項の規定に基づき、A市と連名で行った道路占用更新許可処分（以下「本件更新許可処分」という。）並びに処分庁が、特措法33条により読み替えて適用される道路法39条に基づいて行った令和5年度占用料の納入告知（以下「本件納入告知処分」という。）について、審査請求人がこれらを不服として審査請求をした事案である。

1 関係する法令の定め

（1）特措法における道路等の定義

ア 特措法1条は、この法律は、その通行又は利用について料金を徴収す

ることができる道路の新設、改築、維持、修繕その他の管理を行う場合の特別の措置を定める旨規定する。

イ 特措法 2 条 1 項は、この法律において「道路」とは、道路法 2 条 1 項に規定する道路をいうと規定し、特措法 2 条 2 項は、この法律において「高速道路」とは、高速道路株式会社法（平成 16 年法律第 99 号）2 条 2 項に規定する高速道路（高速自動車国道法（昭和 32 年法律第 79 号）4 条 1 項に規定する高速自動車国道及び道路法 48 条の 4 に規定する自動車専用道路並びにこれと同等の規格及び機能を有する自動車専用道路等）をいうと規定する。

ウ 特措法 2 条 3 項は、この法律において「道路管理者」とは、高速自動車国道にあつては国土交通大臣、その他の道路にあつては道路法 18 条 1 項に規定する道路管理者をいうと規定する。

エ 特措法 2 条 4 項は、この法律において「会社」とは、B 高速道路株式会社等をいうと規定する。

オ 特措法 2 条 7 項は、この法律において「機構等」とは、機構又は地方道路公社をいうと規定する。

（2）機構（処分庁）による道路管理者の権限の代行

特措法 3 条 1 項は、会社は、機構と独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法（平成 16 年法律第 100 号。以下「機構法」という。）13 条 1 項に規定する協定を締結したときは、当該協定に基づき国土交通大臣の許可を受けて、高速道路を新設し、又は改築して、料金を徴収することができる旨規定する。

特措法 3 条 3 項は、会社は、同条 1 項の許可を受けようとするときは、申請に係る高速道路の道路管理者と協議し、その同意を得なければならない旨規定する。

特措法 8 条 1 項柱書は、機構は、会社が特措法 3 条 1 項の許可を受けて高速道路を新設し、若しくは改築する場合又は高速道路の維持、修繕及び災害復旧を行う場合においては、当該高速道路の道路管理者に代わって、その権限のうち特措法 8 条 1 項各号に掲げるものを行う旨規定し、同項 14 号は、道路法 32 条 1 項の規定により許可し、同法 87 条 1 項の規定により当該許可に必要な条件を付すことを掲げる。

特措法 33 条は、会社管理高速道路（会社が特措法 3 条 1 項の許可を受けて新設し、若しくは改築し、又は特措法 4 条の規定により維持、修繕及

び災害復旧を行う高速道路)に関する道路法39条の規定の適用については、同条1項中「道路管理者」とあるのは「道路整備特別措置法第2条7項に規定する機構等」とする旨規定する。

(3) 道路占用の許可

道路法32条1項は、道路に同項各号のいずれかに掲げる工作物、物件又は施設を設け、継続して道路を使用しようとする場合においては、道路管理者の許可を受けなければならないと規定し、同項7号は、道路の構造又は交通に支障を及ぼすおそれのある工作物、物件又は施設で政令で定めるものを掲げる。そして、道路法施行令(昭和27年政令第479号)7条柱書は、道路法32条1項7号の政令で定める工作物、物件又は施設は、道路法施行令7条各号に掲げるものとするとして規定し、同条9号は、トンネルの上又は高架の道路の路面下に設ける事務所、店舗等の施設を掲げる。

なお、特措法54条1項及び特措法施行令15条の規定により、道路法32条1項の「道路管理者」を「機構」と読み替えて適用される。

(4) 道路占用許可等の条件

道路法87条1項は、道路管理者は、道路法の規定によってする許可、認可又は承認には、道路の構造を保全し、交通の危険を防止し、その他円滑な交通を確保するために必要な条件を附することができる旨規定し、同条2項は、前項の規定による条件は、当該許可、認可又は承認を受けた者に不当な義務を課することとならないものでなければならないと規定する。

なお、特措法54条1項及び特措法施行令15条の規定により、道路法87条1項の「道路管理者」を「機構」と読み替えて適用される。

(5) 占用料の徴収

道路法39条1項は、「道路管理者は、道路の占用につき占用料を徴収することができる。ただし、道路の占用が国の行う事業及び地方公共団体の行う事業で地方財政法(昭和23年法律第109号)第6条に規定する公営企業以外のものに係る場合においては、この限りでない」と規定する。道路法39条2項は、前項の規定による占用料の額及び徴収方法は、「道路管理者である地方公共団体の条例(指定区間内の国道にあつては、政令)」で定める旨規定する。

なお、特措法33条の規定により、道路法39条1項の「道路管理者」を「機構」と、同法39条2項の「道路管理者である地方公共団体の条例(指定区間内の国道にあつては、政令)」を「政令」と読み替えて適用さ

れる。

また、道路法 39 条 1 項の「道路管理者」（機構）が行う占用料の徴収方法については、特措法施行令 12 条 1 項の規定により読み替えて適用される道路法施行令 19 条の 2 において、道路法 32 条 1 項で許可した道路の占用料は、納入告知書により一括して徴収する旨規定されている。

（6）立体道路制度（道路一体建物）

道路法 47 条の 17 第 1 項は、道路管理者は、道路の存在する地域の状況を勘案し、適正かつ合理的な土地利用の促進を図るため必要があると認めるときは、道路の区域を立体的区域とすることができる旨規定し、道路法 47 条の 18 第 1 項は、道路管理者は、道路の区域を立体的区域とした道路と当該道路の区域外に新築される建物とが一体的な構造となる場合、当該建物を新築してその所有者になろうとする者との協議が成立したときは、協定を締結することができ、当該道路の管理上必要があると認めるときは、協定に従って、当該建物の管理を行うことができる旨規定する。

なお、特措法 54 条 1 項及び特措法施行令 16 条の規定により、道路法 47 条の 17 第 1 項の「道路管理者」を「機構」と読み替えて適用される。

2 事案の経緯

各項末尾掲記の資料によれば、本件事案の経緯は以下のとおりである。

（1）前提事実

ア 審査請求人が管理する Cビル（以下「本件ビル」という。）は、本件ビルの屋上部に A市道 D線及び E道高速 F線の高架道路（以下「本件道路」という。）がそれぞれ築造されており、構造上一体をなしている商業ビルである。

イ 本件道路のうち E道高速 F線は、平成 17 年 9 月までは G公団（現 B高速道路株式会社及び処分庁の前身。以下「公団」という。）が管理し、その後は、B高速道路株式会社が特措法 3 条 1 項の許可を受けて維持、修繕及び災害復旧を行う高速道路である。また、処分庁は機構法により設立された独立行政法人であり、特措法 8 条の規定により、B高速道路株式会社が行う高速道路の維持、修繕及び災害復旧における当該高速道路の道路管理者の権限を代行している。

（H地方裁判所平成 27 年（行ウ）事件番号 a 令和元年 7 月 31 日判決（以下「H地裁令和元年判決」という。））

（2）本件道路のうち A市道 D線は A市の中央部を東西に貫通する幹線道路であ

り、都市計画事業として築造されたが、本件ビル周辺（以下「I地区」という。）においては、昭和38年当時開通していなかった。I地区に道路を開通するためには多額の事業費を要することが見込まれたため、A市は、国と協議しながら事業費を節減し道路を開通する方法を検討した。

（H地裁令和元年判決）

- （3）A市は、昭和40年5月、本件道路に係る用地費及び補償費の節減を図るとともに、用地取得を円滑にすることを目的とし、高架工作物の下に建築物を設け、当該建築物に要移転店舗を収容する方法を採用することなどを内容とする「D線（I地区）事業計画」を策定した。

（「D線（I地区）事業計画」）

- （4）審査請求人は、A市との間で、昭和42年6月28日付けで、高架下建物の建設及び管理を審査請求人が担うことやA市が行う高架道路用地の取得に要する経費（以下「本件用地取得費用」という。）の一部を分担すること等を内容とする「D線高架下建物の建設及び管理に関する基本協定」（以下「基本協定」という。）を締結した。本件道路と本件ビルの関係は、D線の道路管理者であるA市とE道高速F線の道路管理者の権限を代行する公団において、道路占用許可の枠組みとして処理されており、A市と公団は、昭和45年3月8日に審査請求人に対し本件道路の占用許可処分を行い、本件ビルは、同月に商業ビルとして開業した。上記占用許可処分以降、本件更新許可処分に至るまで、当該占用許可処分は更新され続けている。

（「高架道路の路面下の占用許可について（回答）」、「D線高架下建物の建設及び管理に関する基本協定」、弁明書）

- （5）公団は、当初、本件ビルの敷地に係る固定資産税をA市に納付し、審査請求人から、占用料を徴収した。具体的には、審査請求人は、昭和44年度分及び昭和45年度分の本件ビルの占用料を、公団からの納入告知を受けて支払った。しかし、昭和46年に至り、公団は、本件ビルの事業経営の窮状を背景として、A市に対し本件ビルの敷地に係る固定資産税の免除を要請した。これを受けて、A市は、本件道路の敷地のうち公団所有に係るものの昭和46年度分以降の固定資産税について、事情の変更がない限り免除することとした。さらに公団においても、本件ビルに係る占用料を昭和46年度から免除することについて建設省と協議し、その結果、公団は、A市と連名で審査請求人に対し、昭和46年度以降当分の間審査請求人に課す占用料を免除する旨通知した。

(「E道高速F線I地区の土地にかかる固定資産税の免除について」、「高架道路の路面下(Cビル)の占用料の免除について」、H地裁令和元年判決)

- (6) 平成25年2月6日、A市が、公団から本件ビルに係る業務を引き継いだ処分庁に対する平成25年度分以降の固定資産税等について免除を廃止したことに伴い、同年10月1日、処分庁は、審査請求人に対し、平成25年度分の占用料の納入告知を行った。

(H地裁令和元年判決)

- (7) その後、審査請求人はこれを不服とし、平成25年度分及び平成26年度分の占用料の納入告知について、国土交通大臣(以下「審査庁」という。)に対し審査請求を行った。審査庁は、平成25年度分については行政手続法違反として納入告知処分の取消しの裁決を行い、平成26年度分については、適法として審査請求を棄却する裁決を行った。

(平成25年度納入告知の裁決書(平成27年4月10日付け)、平成26年度納入告知の裁決書(平成27年4月10日付け))

- (8) 審査請求人は、平成27年9月30日、平成26年度及び平成27年度分の占用料の納入告知処分の取消しを求めて、処分庁を被告として、H地方裁判所(以下「H地裁」という。)に提訴し、その後、平成28年度分、平成29年度分及び平成30年度分の各占用料の納入告知処分の取消しを求める訴えを追加した。H地裁は、平成26年度分の占用料の納入告知処分については、行政手続法14条1項本文の定める理由を欠いた違法な処分であるとして、平成27年度分から平成30年度分までの占用料の納入告知処分については、裁量権の範囲を超え、又はその濫用があったものとして違法である旨判示した。

これに対し、処分庁がJ高等裁判所(以下「J高裁」という。)に控訴し、J高裁は、平成26年度分の占用料の納入告知処分は、行政手続法14条1項に違反しており、また、平成27年度分の占用料の納入告知処分は、審査請求人の当時の認識状況や準備状況が十分であったとは認められず、信義則に反することから、裁量権の逸脱・濫用があり、違法であって取消しを免れないものの、平成28年度分から平成30年度分の占用料の納入告知処分はいずれも適法であると判示し、同判決は、上告棄却及び上告不受理により確定した(J高裁令和元年(行コ)事件番号b令和c年d月e日判決、最高裁判所令和4年(行ツ)事件番号f及び令和4年(行ヒ)事件番号g令和h年i月j日決定、最高裁判所令和4年(行ヒ)事件番号

k 令和 l 年 m 月 n 日決定）。

(9) 審査請求人は、令和元年 8 月 7 日、平成 31 年度分の占用料の納入告知処分の取消しを求めて、処分庁を被告として、H 地裁に提訴し、その後、令和 2 年度から令和 4 年度分までの占用料の納入告知処分の取消しを求める訴えを追加した。H 地裁は、上記処分について、被告に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとはいえないとして、原告の請求を棄却し、審査請求人は、これを不服として J 高裁に控訴したが、J 高裁も同様に審査請求人の控訴を棄却し、同判決が確定した（J 高裁令和 5 年（行コ）事件番号 o 令和 p 年 q 月 r 日判決）。

(10) 審査請求人は、令和 5 年 3 月 9 日付けで、処分庁及び A 市に対し、令和 5 年度から令和 7 年度までの道路占用更新許可申請を行った。これに対し、処分庁及び A 市は、連名で、令和 5 年 3 月 29 日付けの道路占用更新許可書（以下「本件更新許可書」という。）により、本件更新許可処分を行った。本件更新許可書には、占用料については、A 市分は免除、処分庁分は別途発行する納入告知書の額とされ、17 個の条件（以下「本件条件」という。）が付された。

（道路占用更新許可申請書（令和 5 年 3 月 9 日付け）、本件更新許可書）

(11) 処分庁は、令和 5 年 4 月 14 日付けで、上記（10）の処分庁分の占用料（令和 5 年度分）を徴収する本件納入告知処分を行った。

なお、本件納入告知処分に係る納入告知書には、「機構 分任収入職 K 部長」が徴収の主体として記載されている。

（納入告知書（令和 5 年 4 月 14 日付け））

(12) 審査請求人は、令和 5 年 6 月 21 日、審査庁に対し、本件更新許可処分及び本件納入告知処分の取消しを求めて本件審査請求をした。なお、審査庁に照会したところ、本件更新許可処分は A 市及び処分庁の連名でなされていることから、A 市に対しても同様に本件更新許可処分に係る審査請求がされているとのことである。

また、本件審査請求のうち、本件納入告知処分の取消しを求める部分には、A 市が処分庁 K 部あてに通知した「令和 5 年度固定資産税・都市計画税（土地・家屋）納税通知書」による課税処分の取消しを求める旨も記載されているが、当該課税処分については、処分庁が A 市であり、国土交通大臣は審査庁となるべき行政庁ではないところ、審査庁によれば、審査請求人は、当該課税処分の取消しを求める裁決は、A 市に対する審査請求の中で求

めているとのことである。

（「令和５年度固定資産税・都市計画税（土地・家屋）納税通知書」、
審理員意見書、審査請求書）

（１３）審査庁は、令和６年７月１６日、当審査会に対し、本件審査請求は棄却すべきであるとして諮問をした。

（諮問書、諮問説明書）

３ 審査請求人の主張の要旨

本件ビルは、特措法５４条１項及び特措法施行令１５条の規定により読み替えて適用される道路法３２条による占用許可を受けているが、高架道路と一体である特異な構造であり、通常の高架下道路の占用許可とは全く異なる特例の措置として許可が行われている。また、審査請求人は基本協定に基づき、本件道路の用地取得に要する経費のうち、本件用地取得費用の一部を負担している。審査請求人は、昭和４３年に公団に対し、高架道路の存続期間中は無償で高架道路の使用に供することを承諾する旨の念書を提出しているが、念書には高架道路の荷重増に伴う建物補強工事費については別途協議いただけるものと了解している旨但し書きがあり、昭和４４年３月に高架道路路面下建築物補強工事費補償契約が締結され、Ａ市と公団から一定額が審査請求人に支払われることが明記された。

当時、道路の立体区域決定が法制化されていないためにやむを得ず本件ビルが占用物件となったこと、審査請求人が多額の本件用地取得費用を分担して道路建設がなされたこと、建物が高架道路の支持機能を負担していることが、占用料免除の理由となっていた。この課題の解決策としてＡ市所有地と公団名義の土地の交換や、立体道路制度の協定締結の取組などの話が上がっていたが、長年にわたって放置されたまま、Ａ市が平成２５年度分より処分庁名義の土地に固定資産税を課すと方針転換したことから、処分庁は審査請求人に占用料を課すようになった。

これらを前提としたうえで、以下のとおり主張する。

（１）本件条件について

ア 占用物件の無償提供義務

一般的な高架下道路占用許可物件は、高架道路施設と独立して存しているが、本件ビルは、構造及び建設経過の面から特例の措置として許可されている物件である。そのため、本件条件のうち、「占用物件は、高架道路を支持するためその他道路管理上必要な範囲内において、当該高架道路の

存続期間中は、これを無償で高架道路の使用に供さなければならない」という条件（以下「条件２」という。）のような、占用物件が無償で直に道路を支えるという、財産権の重大な侵害となりかねない特殊な義務を占用者に課す例は他にない。

また、道路占用許可を得て本件ビルを建てることができるという道路用地の使用利益の対価として占用料の支払義務があるが、昭和４６年度から平成２７年度までについては占用料が免除されており、本件ビルが無償で道路を支持するという点において、重要な要素となっていることは明らかである。

さらに、処分庁は、審査請求人に本件用地取得費用の支払をさせながら、占用料の負担に加えて、条件２を課しており、道路占用許可による利益と比しても著しく不均衡である。

よって、条件２は、道路法８７条２項で禁止されている不当な義務である。

イ 本職（Ａ市及び処分庁）の免責事項

本件ビルは、直接的に高架道路からの振動を受ける構造であり、通常の高架下道路占用許可以上の影響を受けることが必至であり、Ａ市及び道路管理者の権限を代行する公団から建物補強工事費についての補償があった。また、最近では高架道路による本件ビルへの振動が大きくなっており、高架道路の交通量は近年著しく増加しているにもかかわらず、建物補強工事以降、高架道路からの影響の検証や本件ビルの構造点検などは行われていない。それにもかかわらず、一般的な占用物件に対する定型句的な条件である、「本職は、高架道路からの雨水等の落下若しくは浸透又は高架道路の振動等により占用物件に支障を及ぼしたときといえども、その責任を負わない」という条件（以下「条件１０」という。）を付して、一方的に審査請求人に責任を課すことは、道路管理者の責任を放棄した極めて無責任な対応といわざるを得ない。

よって、条件１０は、合理的な根拠を欠いた条件であり、道路法８７条２項で禁止されている不当な義務である。

ウ 費用負担

本件ビルが一般的な高架下道路占用許可物件とは全く異なる経過と、特異な構造を有していることは上記アのとおりであるが、最も特異なことは、本件用地取得費用の一部を審査請求人が負担していることであり、このよ

うなことは通常の道路占用許可申請に当たっては決してないことである。上記のような特殊事情があるにもかかわらず、本件ビルの道路占用許可に当たっては通常の道路占用許可と同等の内容の条件が付され、その上条件2のような他の占用物件ではあり得ない新たな負担まで義務付けられている。

したがって、本件条件のうち「本許可条件による義務履行に要する費用は占用者において負担しなければならない」という条件（以下「条件16」という。）は、本件ビルの道路占用許可に至った経緯や審査請求人の負担を考慮せず、道路占用許可による利益と比して著しく不均衡な内容であり、道路法87条2項で禁止されている不当な義務である。

エ 処分庁は、道路占用許可の条件は昭和45年当初の許可からの合意事項であり、審査請求人から公団に提出した念書にも記載があるとして、不当には当たらないと主張するが、そもそも本件条件が過去の合意内容の確認であるのであれば、肝心なのは念書の有無ではなく合意そのものであり、合意の一方の当事者が状況の変化に鑑み、その見直しを主張している以上、過去の念書は令和5年度の本件更新許可処分の根拠にはならない。

オ よって、本件条件は、道路法87条2項の不当な義務であって、本件更新許可処分の全部を取り消すか、上記各条件を付さない許可処分への変更を求める。

（2）本件納入告知処分について

ア 本件ビルによる占用は、道路法39条本文の適用を受けない。

本件ビルは道路法32条が想定している占用物件とは大きく異なり、むしろ道路法47条の17による立体道路制度が適用されるべき物件であり、特措法33条により読み替えて適用される道路法39条の「道路の占用」と全く同一に解して適用することはできない。

イ 本件納入告知処分は、審査請求人に許容される限度を超えた過度の負担を課す処分である。

前述のとおり、審査請求人は本件用地取得費用の一部を負担しており、これは道路を特別に利用する利益の対価として負担したものであるから、占用料に相当するものである。また前記（1）のとおり、既に条件2、条件10及び条件16を課せられており、その上道路占用料を負担させられることは、審査請求人にとって多大な負担となり、建物の良好な維

持管理に重大な支障をきたすことになる。

ウ 本件ビルの管理が滞れば、本件道路にも影響を与えることは必須であり、それ故に昭和46年度分以降道路占用料は免除されてきたのであり、免除理由に何ら変更がないにもかかわらず、道路占用料が請求されることは、裁量権の範囲を逸脱あるいは裁量権を濫用したものである。

エ よって、本件納入告知処分は、裁量権の範囲を逸脱あるいは裁量権を濫用したものであり違法であるため、その取消しを求める。

第2 審査庁の諮問に係る判断

審査庁の諮問に係る判断は審理員の意見と異ならないとしているところ、審理員の意見の概要は次のとおりである。

1 本件条件について

(1) 道路占用とは、道路に工作物、物件又は施設を設け継続して道路を使用することをいい、道路の本来の目的に従うことである一般交通のための利用の「道路の一般使用」に対し、一般交通以外の用に供することは「道路の特別使用」と呼ばれ、「道路の特別使用」はあくまでも道路の本来の機能を阻害しない範囲内で認められるものであり、道路法32条は、この合理的な規制を図るため道路の占用の制度を定め、道路を占用しようとする者は、申請書を提出し、道路管理者の許可を受けなければならないと規定している。そして、占用者は道路占用によって利益を得ていることから、道路占用に起因する諸問題については、占用者の責任と費用負担において措置されるのが原則であると解される。

また道路の占用期間が満了し、期間更新の申請があった場合には、当該占用を継続させることが適当ではない特別の理由がない限り、これを許可すべきであり、期間の更新は新たな権利の設定ではなく既存の権利の承認としての性格を有するものであると解されている。

(2) 本件ビルの道路占用許可手続については、A市と公団との間で基本協定が結ばれており、A市が処理するものとなっている。A市は受理した道路占用申請について公団に協議し、道路占用許可は事前協議によりA市と公団（処分庁）の連名で行っている。本件ビルについては、道路法32条1項7号の占用許可の枠組みの中で、昭和45年の当初許可から本件条件と同様の条件が付加されており、本件更新許可処分に至るまで更新が繰り返されている。

処分庁は、審査請求人から本件更新許可処分の道路占用許可更新申請書

を受理したA市から、上記申請書及び添付資料一式を受け、審査したところ、本件ビルの敷地として使用するための道路占用という目的と本件ビルが高架道路を支持している形状が令和2年度の道路占用許可処分と何ら変わりがないことを確認し、過年度と同条件で本件更新許可処分を行った。

- (3) 道路法87条1項に基づいて付される道路占用許可における条件は、「道路の構造を保全し、交通の危険を防止し、その他円滑な交通を確保するために必要な条件」とする旨規定されており、その条件は、同条2項において、「当該許可、認可又は承認を受けた者に不当な義務を課することとならないもの」であることとされている。

当該条件については、行政法の一般法理である比例原則が適用されるところ、道路法87条1項の「許可、認可又は承認」は受益処分であって、条件がこの処分によって被処分者の得た利益を制限するものであるという点を考慮すると、これらの処分の目的及び性質、これらの処分によって得た被処分者の地位並びに条件の目的及び態様を比較検討すべきこととなるとされている。

- (4) 条件2について、審査請求人は、処分庁が審査請求人に本件用地取得費用の支払をさせながら、道路占用料の負担、道路管理者に対して本件ビルの条件2という義務を課しており、道路占用許可による利益と比しても著しく不均衡であると主張する。

しかしながら、本件用地取得費用は、審査請求人がA市の事業に参加し、本件道路の用地費及び補償費の一部として負担することになったもので、公団の負担を軽減させたものではない。

また、本件ビルの完成に先立ち、審査請求人は、高架道路の存続期間中、本件ビルを無償で高架道路の使用に供すると記載した念書を提出している。したがって、事業の際に関係者で協議され了解された内容が本件条件になっていると考えることが自然であり、条件2がこれまでの経緯を考慮しない過度な負担であるとはいえない。

さらに、占用料は、当初は審査請求人が負担することとなっており、実際昭和44年度分及び昭和45年度分の占用料は支払われていた。その後、審査請求人から占用料の免除要請があり、A市が公団に対し、昭和46年度分以降の固定資産税については、事情の変更のない限り免除することとしたことを受け、公団及び処分庁は占用料を免除することとしたのであるが、事情の変更にかかわらず半永久的に占用料の免除をし続ける趣旨であった

わけではない。A市が処分庁に対する固定資産税の免除措置を廃止したために、処分庁が審査請求人に対する占用料の免除を継続することができなくなることはやむを得ないものであって、処分庁はその額を固定資産税相当のみにしている。

したがって、審査請求人がA市の事業に参加し、高架下道路を商業ビルによって占用し利益を受けていることを踏まえても、これらの事情は、審査請求人の財産権を侵害し、かつ占用者が受ける利益に比して著しく平等性を欠いた違法な内容の根拠ということとはできず、その他申請書一式の内容を見ても、本件更新許可処分時に、従前と比較し、本件条件を変更するほどの特段の事情があったとは認められない。

- (5) 条件10について、審査請求人は、一般的な高架下道路占用許可物件は高架道路が既存する状態を承知の上で許可申請を行うものであり、道路からの一定の影響は申請者として承知する受忍の範囲内であるが、本件ビルに関しては道路の直接振動を受ける構造であり、建設当初に道路管理者が建物補強工事費を補償していることを挙げ、その特殊性を考慮せず一方的に責任を占用者に課すことは合理的根拠を欠くと主張する。

しかしながら、審査請求人は本件ビルが特殊な状態であることを認識した上で念書を提出し、当初の補償を受け、道路占用許可申請をし、合意した条件が付された道路占用許可処分を今日まで受け続けてきたのであり、処分庁が一方的に責任を課しているという主張は受け入れられない。

したがって、占用料の免除廃止は本件条件が不当である根拠とはいえず、その他申請書一式の内容を見ても、本件条件を変更するほどの特段の事情があったとは認められない。

- (6) 条件16について、本件条件は合意に基づくものであり、占用料の免除廃止は本件条件が不当である根拠とはいえず、前記(1)の道路占用に起因する諸問題については占用者の費用負担において措置されとする原則どおりの内容であって、その他申請書一式の内容を見ても、本件条件を変更するほどの特段の事情があったとは認められない。

- (7) 審査請求人は、念書の見直しを主張し、当初の合意内容が本件条件付加の根拠にはならない旨主張する。

道路占用の許可は、申請を待って行われるものの、基本的には許可権者において一方的に行われるものであるから、申請を受理した後は、申請者の同意を得ないで修正することができ、この修正許可は「条件」という形

式で行われると解されている。本件ビルの特異性ゆえに生じる問題等は、関係者間の協議によって解決されることが望ましいものの、その協議が行われていない現状からすれば、本件条件が審査請求人の申請時の要望に对应していないとしても、そのことだけで違法であるとはいえない。

(8) 以上より、本件条件が道路法 8 7 条 2 項の不当な義務であるという主張は、採用することができない。

2 本件納入告知処分について

特措法 3 3 条により読み替えて適用される道路法 3 9 条に定める占用料の徴収について、道路占用の許可は、特定の者に対して道路を継続的に使用する権利を設定するものであるところ、具体の占用料の算定に当たっては、土地の使用について明確な受益が発生していることに着目し、原則的には、その対価として占用者が受ける利益を徴収することが妥当と解される。また、高架下道路の占用物件について、占用料の減額をする場合にあっては、その占有があることにより処分庁に固定資産税等が課されることになるときは、最低限、自らに課される固定資産税と同額の占用料を徴収することとされている。

処分庁は、許可をした道路占用について、特措法 3 3 条により読み替えて適用される道路法 3 9 条に基づき所定の額の占用料の徴収として本件納入告知処分を行った。これに対し、審査請求人は、本件納入告知処分は、本件ビルが本来道路法 4 7 条の立体道路制度が適用されるべき物件であるなどその特異性から同法 3 9 条本文の適用を受けない旨主張する。

しかし、上記制度が出来たのは平成元年であるところ、本件ビルには上記制度に基づく協定の締結又は制度適用等の協議も行われていない以上、道路法 4 7 条の規定と異なる扱いを受けることは法令上やむを得ず、本件用地取得費用の支払や構造の特異性などその他の建設の経緯に係る事情も、同法 3 9 条本文が排除されるまでの理由になるとはいえない。

また、審査請求人に許容される限度を超えた過度の負担を課す処分が違法であると主張するが、前記 1 (4) のとおり、過去の占用料の免除は A 市の固定資産税の免除を理由に行われており、審査請求人が負担した本件用地取得費用が占用料に相当するとの主張には根拠がない。A 市が処分庁に対し固定資産税を賦課することが、審査請求人への本件納入告知処分の理由であり、処分庁は固定資産税と同額の範囲で占用料を賦課していることに鑑みても、本件納入告知処分が、裁量権の逸脱又は濫用に当たるものとはいえない。

上記のことは、審査請求人が提訴した訴訟において平成28年度から令和4年度分の納入告知について適法である旨が判決で示されており、本件納入告知処分においても何ら事情が変わるものではない。

3 結論

以上のとおり、本件更新許可処分及び本件納入告知処分に違法又は不当な点は認められない。

第3 当審査会の判断

当審査会は、令和6年7月16日、審査庁から諮問を受け、同年9月5日及び同月19日の計2回、調査審議をした。

また、審査庁から、令和6年7月26日及び同年8月23日、審査請求人から、同年7月31日、主張書面及び資料の提出を受けた。

1 本件諮問に至るまでの一連の手続について

一件記録によれば、本件審査請求から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るべき点はうかがわれない。

2 本件更新許可処分の条件の適法性及び妥当性について

審査請求人は、道路法87条1項に基づき本件更新許可処分に付された本件条件のうち、条件2、条件10及び条件16が、同条2項の不当な義務であり違法であることを主張しているから、これについて、以下のとおり検討する。

(1) 判断の枠組み

道路の本来の目的は一般交通の用に供することであり（道路法2条1項）、道路の占用は道路の副次的用法であって、道路の占用許可は道路の本来的機能を阻害しない範囲内においてのみ特別に認められるべきものであるから、同法32条1項の占用許可の判断は、同法33条1項の基準を満たすことを前提として、当該道路の状況や道路管理の手法・実状等に通じた道路管理者の政策的、技術的な観点に基づく合理的な裁量判断に委ねられているものと解される。もっとも、既に占用が許可されている者から期間更新の申請があった場合については、期間の更新は新たな権利の設定ではなく既存の権利の承認としての性格を有し、占用者の利益を保護する必要があることから、当該占用を継続させることが適当ではない特別の理由がない限り、これを許可すべきであると解されている。

また、道路法87条1項は、道路管理者は、許可には道路の構造を保全し、交通の危険を防止し、その他円滑な交通を確保するために必要な条件

（法律行為の付款、すなわち行政行為の効果を制限するために意思表示の主たる内容に付加される従たる意思表示を意味する。）を付すことができる旨規定し、同条2項は、当該条件は、当該許可を受けた者に不当な義務を課することとならないものでなければならない旨規定している。これらの規定は、条件の内容について、抽象的かつ概括的な文言を使用するにとどまり、その具体的な基準等を定めているものではないことから、道路法87条1項の条件としてどのような内容のものを付すかについては、当該道路占用の状況に精通し、専門的かつ技術的な知識及び経験を有する道路管理者の裁量的判断に委ねられているものと解するのが相当である。そして、占用許可処分が受益処分である一方、条件が占用許可処分によって占用者が得た利益を制限するものである点を考慮すると、占用許可処分の目的及び性質、占用許可処分によって得た占用者の地位と、条件の目的及び態様とを比較検討し、当該条件の付与が社会通念に照らし著しく妥当性を欠く場合には、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして、違法又は不当となるものと解される。

（2）占用許可処分による審査請求人（占有者）の受益

前記（1）のとおり、本件条件の適法性及び妥当性の判断に当たっては、占用許可処分によって得た占用者の地位、つまり、占有者である審査請求人が占用許可処分によって受けることとなった利益の有無等が考慮要素となる。本件についてみると、A市及び公団は、昭和45年3月8日付けで審査請求人に対し、本件道路の占用許可を与え、以後、本件更新許可処分がされるまで、更新申請及び更新許可処分がされ、商業ビルである本件ビルの設置が続いている。

したがって、審査請求人は、本件ビルの占用許可処分及びその後の更新許可処分によって、本件道路の高架下道路を占有し商業ビルを設置することが可能となるという利益を受けており、これらの処分によって占有者の地位を得たといえる。

（3）条件2

ア 前記のとおり、本件ビルは、その屋上部に高架道路である本件道路が築造されており、これらの高架道路を支持する橋脚等は、本件ビルの主要構造物と一体となっていることから、本件ビルにかかる占用許可処分自体が、当初から、本件ビルによって本件道路を支持させることを目的としており、当該処分によって、占有者である審査請求人は高架下道路

を占用し商業ビルを設置することが可能となる一方、本件道路を支持するという目的も達成されている。

そうすると、条件２は、「占用物件は、高架道路を支持するためその他道路管理上必要な範囲内において、当該高架道路の存続期間中は、これを無償で高架道路の使用に供さなければならない。」という内容であるところ、当該条件は、上記の占用許可処分の目的を達成するため確認的に付されたものであり、その目的は、当然、本件ビルを本件道路の使用に供させることで、本件道路を支持させることにあるといえ、上記の占用許可処分の目的達成のため必要な制限を超える義務を課すものではない。また、条件２は、当初の占用許可時から付されていた条件であり、本件更新許可処分に当たっても継続して付されたにすぎない。

これらを踏まえると、本件ビルを無償で提供する旨の条件２を付与することが、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くとはいえず、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとは認められない。

イ 審査請求人は、審査請求人が本件用地取得費用を負担しているにもかかわらず、占用料を負担させた上、さらに条件２を付与することは、道路法８７条２項の不当な義務に当たると主張する。

しかしながら、後記３（３）のとおり、本件用地取得費用を負担した審査請求人に対し、占用料の納入告知処分をすることが違法又は不当であるとはいえず、占用料は本件ビルについて占用許可を受けている審査請求人が法令上負担すべきものであるから、このことを理由に条件２は不当な義務であるという審査請求人の主張は、その前提を欠き、採用することができない。

（４）条件１０

ア 道路の占用許可は、道路の本来的機能を阻害しない範囲内においてのみ特別に認められるものであり、また、占用者は、道路の占用によって利益を得ていることから、道路占用に起因する諸問題については、占用者の責任と費用負担において措置されるのが原則であると解されている。

本件ビルは、屋上部に高架道路である本件道路が築造されており、これらの高架道路を支持する橋脚等は、本件ビルの主要構造物と一体となっている特殊なものであるため、高架道路からの雨水等の落下若しくは浸透又は高架道路の振動等によって占用物件である本件ビルに支障が生じることは必然である。

条件１０は、「本職は、高架道路からの雨水等の落下若しくは浸透又は高架道路の振動等により占用物件に支障を及ぼしたときといえども、その責任を負わない。」という内容であるところ、当該条件は、本件ビルによって本件道路を支持させるという占用許可処分の目的を達成するため、本件ビルへの支障が本件道路の構造や交通に支障を及ぼさないように、その責任と費用負担について明確にすることを目的とするものである。そして、本件ビルは、上記のような特殊な構造であるからこそ、本件道路と共に建造されることとなり、占用の許可を与えられることとなったのであるから、高架道路からの雨水等の落下若しくは浸透又は高架道路の振動等による占用物件に生じる支障は、本件道路を本件ビルによって占有することに起因するものであるというべきであり、占有者である審査請求人の責任と費用負担において措置されるのが原則であると解される。

そうすると、条件１０が上記の占用許可処分の目的達成のため必要な制限を超える義務を課すものであるとはいえない。また、条件１０も、当初の占用許可時から付されていた条件であり、本件更新許可処分に当たっても継続して付されたにすぎない。

したがって、前記（２）のとおり、審査請求人が本件更新許可処分によって、高架下道路を占有し商業ビルを設置することが可能となるという利益を受けていることに照らしても、条件１０を付すことが、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くとはいえず、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとは認められない。

イ 審査請求人は、本件ビルは、特殊な構造上、通常の道路占有以上の影響を受けることが必至であるにもかかわらず、道路管理者において、本件ビルの建設当初の建物補強工事費の補償以降、本件ビルに対する高速道路からの影響が、通常の高架道路下占有の場合と同程度にとどまっているかどうかの検証を行わないまま、一方的に審査請求人に責任を課す条件１０は、合理的な根拠を欠いた道路法８７条２項の不当な義務に当たると主張する。

しかしながら、そもそも、本件ビルは、本件道路の主要構造物として一体となっている特殊な構造として建造され、であるからこそ審査請求人は占有許可を与えられることとなったものであって、本件ビル建設当初の建物補強工事費の補償も、新たに建設する本件ビルについて、高架道路を支持するために必要な補強工事に要する費用について補償したものである。

これらの事情に鑑みると、本件道路に対する影響を通常の高架道路下占用と同程度にとどめなければならないとする主張は相当な根拠を欠いているといわざるを得ず、条件を付すに当たって、道路管理者において、審査請求人が主張している本件ビルに対する高速道路からの影響が、通常の高架道路下占用の場合と同程度にとどまっているかの検証をしなければならないとはいえない。

したがって、審査請求人の主張は、採用することができない。

(5) 条件16

ア 条件16は、「本許可条件による義務履行に要する費用は占用者において負担しなければならない。」という内容であるところ、当該条件は、本件ビルによって本件道路を支持させるという占用許可処分の目的を達成するため、本件ビルの占用許可を受けるに当たって付された条件を履行するための費用負担について、その負担者を明確にしておくことを目的とするものである。そして、前記(4)のとおり、道路の占用に起因する諸問題については、占用者の責任と費用負担において措置されるのが原則であるところ、上記占用許可に付された条件を履行するための費用負担は、本件道路を本件ビルによって占有することに起因するものであるから、占有者である審査請求人の責任と費用負担において措置されるのが原則であると解される。

そうすると、条件16が上記の占用許可処分の目的達成のため必要な制限を超える義務を課すものであるとはいえない。また、条件16も、当初の占用許可時から付されていた条件であり、本件更新許可処分に当たっても継続して付されたにすぎない。

したがって、前記(2)のとおり、審査請求人が本件更新許可処分によって、高架下道路を占有し商業ビルを設置することが可能となるという利益を受けていることに照らしても、条件16を付すことが、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くとはいえず、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとは認められない。

イ 審査請求人は、本件用地取得費用の一部を負担しているにもかかわらず、条件2のような他の占有物件ではあり得ない負担まで義務付けられ、その上更に通常の道路占有許可条件と同等の義務を課す条件16は、合理的な根拠を欠く著しく不均衡な条件であり、道路法87条2項の不当な義務に当たると主張する。しかし、前記(3)のとおり、条件2を付

与することが不当な義務を課すものであるとはいえず、また、本件条件による義務履行に要する費用は、本件ビルについて占用許可を受け、占用により利益を得ている審査請求人が当然負担すべきものであり、本件用地取得費用を負担したことを理由に直ちに義務履行に要する費用を免除すべきであるとはいえないから、本件用地取得費用の負担を理由に条件16は不当な義務であるという審査請求人の主張は、採用することができない。

(6) 小括

以上によれば、本件条件のうち条件2、条件10及び条件16について、道路法87条2項の不当な義務に当たるとは認められない。

3 本件納入告知処分の適法性及び妥当性について

(1) 本件納入告知処分の適法性及び妥当性

機構（処分庁）は、特措法33条により読み替えて適用される道路法39条に基づき、道路の占用が国の行う事業及び地方公共団体の行う事業等である場合を除き、許可をした道路占用について、占用料を徴収することができる。

また、道路法39条1項に定める占用料の算定に当たっては、土地の使用について明確な受益が発生していることに着目し、原則的には、その対価として占用者が受ける利益を徴収することが妥当と解されており、「昭和54年2月20日付建設省道政発第15号建設省道路局路政課長通達」によれば、高架下道路の占用物件について、占用料の減額をする場合にあっては、その占有があることにより機構（処分庁）に固定資産税等が課されることになるときは、最低限、自らに課される固定資産税と同額の占用料を徴収することとされている。

これを本件についてみると、国又は地方公共団体ではない審査請求人が処分庁から本件道路の占用の許可を受けているから、処分庁は、審査請求人から本件ビルに係る本件道路の占用料を徴収することができる。また、本件納入告知処分は、上記通達のとおり、本件道路の敷地のうち処分庁が所有する部分について、処分庁に課された固定資産税と同額の占用料を徴収しようとするものである。

したがって、本件納入告知処分は、違法又は不当とはいえない。

(2) 審査請求人の主張（道路法47条の17第1項の適用）について

審査請求人は、本件ビルは、本来道路法47条の17第1項の立体道路

制度が適用されるべき物件であるなどの特異性を有するから、特措法 33 条により読み替えて適用される道路法 39 条 1 項本文の適用を受けない旨主張する。

この点につき、道路法 47 条の 17 第 1 項は、道路管理者（道路管理者の権限を代行する機構（処分庁）を含む。）は、道路の存在する地域の状況を勘案し、適正かつ合理的な土地利用の促進を図るため必要があると認めるときは、道路を立体的区域と定める旨規定し、同法 47 条の 18 第 1 項は、その道路と区域外に新築される建物とが一体的な構造となる場合、当該建物を新築してその所有者になろうとする者との協議が成立したときは、協定を結び、協定に従って当該道路の管理や必要があると認めるときは当該建物の管理を行うことができる旨規定する。

これを本件道路についてみると、本件道路について道路の区域を立体的区域とする決定はされていないこと、また、処分庁と審査請求人の間で道路法 47 条の 18 第 1 項の協議が成立したこと及び協定が締結されたことを認めるに足りる証拠がないことに加えて、本件納入告知処分の対象となる本件ビルは同項にいう「新築される建物」には当たらないことから、同項を適用する余地がないことは明らかである。

したがって、審査請求人の主張は採用できない。

（3）審査請求人の主張（過度の負担）について

審査請求人は、本件用地取得費用を一部負担しており、これは道路占用料相当の性格のものであること及び本件更新許可処分に本件条件が付されていることから、本件納入告知処分は、許容される限度を超えた過度の負担を課す処分で違法であると主張する。

しかしながら、審査請求人が負担した本件用地取得費用については、これらの費用は A 市及び公団に納付されたものではないこと、審査請求人による費用負担によって、公団の負担額が減少したという関係にもないこと、占用料の年度をまたいだ前納は法の規定に反すること、及び、審査請求人が、昭和 44 年度分及び昭和 45 年度分の占用料を A 市及び公団に納付していることから、これを本件道路の占用料の前払であるとみることはできず（J 高裁令和元年（行コ）事件番号 b 令和 c 年 d 月 e 日判決）、本件条件の付与がいずれも裁量権を逸脱し又は濫用するものでないことも上記のとおりである。

そうすると、審査請求人が法令上負担すべきである占用料について、処

分庁が納入告知処分をすることが、許容される限度を超えた過度の負担を課す処分であるとは到底いえない。

したがって、審査請求人の主張は採用できない。

4 付言

道路法３９条１項の「道路管理者」（道路管理者の権限を代行する機構（処分庁）を含む。）が行う占用料の徴収方法については、特措法施行令１２条１項の規定により読み替えて適用される道路法施行令１９条の２によれば、会社管理高速道路に係る占用料は、機構が納入告知書を送付して徴収することとされているが、本件納入告知処分に係る納入告知書には、「機構 分任収入職 K部長」が主体として記載されていた（前記第１の２（１１））。

この点について審査庁に照会したところ、機構の内部規程である「独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構会計規程」では、機構は収入の調査決定、債権の管理、債務者に対する支払の請求等に関する事務を担当する「収入職」を設けるものとし、収入職等は、納入者に対し、納入すべき金額、納入期限及び納入場所その他必要な事項を記載した書面をもって、納入の請求をしなければならないとしており、理事長は、必要があると認めるときは、役員又は職員に、その事務の一部を分掌させるため、分任会計機関を設けることができる旨規定している。さらに、「独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構会計規程実施細則」では、分任会計機関の事務範囲として、K部の所掌に属する道路資産に係る道路業務収入の調査決定、債権の管理及び納入の請求事務は、「分任収入職 K部長」が実施すると定めているため、本件納入告知処分は分任収入職が実施する事務に該当するとして同部長の名義で行っているとのことであった。

しかし、上記法令による書面を送付又は交付する行為は、具体的な占用料の納付義務を発生させる行為であり、納入告知の名義は、法令上その権限がある機構又は機構の代表者である機構理事長であるべきと解されるから、会社管理高速道路であるE道高速F線に係る本件納入告知処分の主体は、機構又は機構理事長とすべきである。

5 まとめ

以上によれば、本件審査請求は理由がないから棄却すべきであるとの諮問に係る審査庁の判断は、妥当である。

よって、結論記載のとおり答申する。

行政不服審査会 第3部会

委	員	吉	開	正	治	郎
委	員	佐	脇	敦		子
委	員	中	原	茂		樹